

Zusammenhänge zwischen Handelspolitik und Migration: ein Aktionsfeld für die EU

Schmieg, Evita

Veröffentlichungsversion / Published Version
Forschungsbericht / research report

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:
Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP)

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Schmieg, E. (2019). *Zusammenhänge zwischen Handelspolitik und Migration: ein Aktionsfeld für die EU*. (SWP-Studie, 22/2019). Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik -SWP- Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit.
<https://doi.org/10.18449/2019S22>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

gesis
Leibniz-Institut
für Sozialwissenschaften

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

Mitglied der

Leibniz-Gemeinschaft

SWP-Studie

Evita Schmieg

Zusammenhänge zwischen Handelspolitik und Migration

Ein Aktionsfeld für die EU



Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für
Internationale Politik und Sicherheit

SWP-Studie 22
September 2019, Berlin

- Handelsabkommen können langfristig zu Entwicklung und damit zur Bekämpfung von Fluchtursachen beitragen — wenn sie dezidiert auf nachhaltige Entwicklung und echte Marktöffnung hin gestaltet sind.
- Neuere Theorien und Empirie zeigen, dass der Zusammenhang zwischen Handel und Migration äußerst komplex ist. Vielfach spielen andere Faktoren (wie Kriege, Wirtschaftskrisen etc.) für Wanderungsbewegungen eine größere Rolle als Handelspolitik und -abkommen.
- Nur eines ist eindeutig: Migration wirkt sich immer positiv auf Handelsströme aus.
- Umgekehrt beeinflussen Handelsabkommen Migration mal positiv, mal negativ: Führen sie zu einer Steigerung des Pro-Kopf-Einkommens, können sie kurzfristig Migration sogar anheizen. Denn erst ab einem bestimmten Einkommensniveau sind Menschen zur Auswanderung überhaupt in der Lage.
- In Handelsabkommen lassen sich aber — im Bereich der Dienstleistungen — legale Möglichkeiten der Migration einräumen, was den Anreiz zu illegaler Migration mindert. Das Thema ist erst recht für die EU von Bedeutung, die sich künftig mit dem Problem des Arbeitskräftemangels in den alternden Gesellschaften ihrer Mitgliedstaaten konfrontiert sieht.
- Ökologische und soziale Aspekte des Handelns und Wirtschaftens können in allen Freihandelsabkommen ausgebaut werden. Spielraum für eine Erweiterung des Marktzugangs besteht vor allem gegenüber Ländern des nördlichen Afrika und Südafrika. Für die meisten Länder südlich der Sahara hat die EU ihren Markt bereits vollständig geöffnet.
- Um Widersprüche zwischen Handels- und Migrationspolitik abbauen und berechtigten Sorgen vor unkontrollierter Zuwanderung begegnen zu können, sind die Instrumente aus beiden Politikbereichen besser aufeinander abzustimmen.

SWP-Studie

Evita Schmieg

Zusammenhänge zwischen Handelspolitik und Migration

Ein Aktionsfeld für die EU

Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für
Internationale Politik und Sicherheit

SWP-Studie 22
September 2019, Berlin

Alle Rechte vorbehalten.

Abdruck oder vergleichbare
Verwendung von Arbeiten
der Stiftung Wissenschaft
und Politik ist auch in Aus-
zügen nur mit vorheriger
schriftlicher Genehmigung
gestattet.

SWP-Studien unterliegen
einem Verfahren der Begut-
achtung durch Fachkolle-
ginnen und -kollegen und
durch die Institutsleitung (*peer
review*), sie werden zudem
einem Lektorat unterzogen.
Weitere Informationen
zur Qualitätssicherung der
SWP finden Sie auf der SWP-
Website unter [https://
www.swp-berlin.org/ueber-
uns/qualitaetssicherung/](https://www.swp-berlin.org/ueberuns/qualitaetssicherung/).
SWP-Studien geben die
Auffassung der Autoren und
Autorinnen wieder.

© Stiftung Wissenschaft und
Politik, Berlin, 2019

SWP

Stiftung Wissenschaft und
Politik
Deutsches Institut für
Internationale Politik und
Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3–4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-200
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6372
doi: 10.18449/2019S22

Inhalt

5	Problemstellung und Empfehlungen
7	Migration und Handel: theoretische Überlegungen und empirische Beobachtungen
7	Handel und Migration in der volkswirtschaftlichen Theorie
9	Empirie und ökonometrische Modelle: Führt Handel zu mehr oder weniger Migration?
12	Einkommen und Migration
13	Führt Migration zu mehr oder weniger Handel?
15	Die Bedeutung von Migration in der Handelspolitik
15	Das GATS — Marktöffnung für Dienstleistungen natürlicher Personen
16	Verhandlungsinteressen bei Mode 4
17	Tatsächliche Rolle von Mode 4 im Welthandel
18	Verknüpfung von Migrations- und Handelsabkommen
21	Von der Theorie zur Praxis: Kann Handelspolitik Migration beeinflussen?
21	Ergebnisse der analytischen Überlegungen
24	Prüfraster für die Bezüge zwischen Handel und Migration
25	Perspektiven für das Thema Migration in der EU-Handelspolitik
29	Migration in den Handelsregelungen zwischen der EU und Afrika
29	Assoziierungsabkommen mit nordafrikanischen Staaten
31	Wirtschaftspartnerschaftsabkommen mit afrikanischen AKP-Staaten
32	Einseitige Handelspräferenzen
34	Ausblick
35	Abkürzungen

Dr. Evita Schmiege ist Wissenschaftlerin in der Forschungsgruppe EU/Europa.

Das Papier entstand im Rahmen des vom Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung geförderten Projekts »Außenwirtschaft und Entwicklungsländer im Lichte der Ziele zur nachhaltigen Entwicklung«.

Zusammenhänge zwischen Handelspolitik und Migration. Ein Aktionsfeld für die EU

Die politische Diskussion über Flucht und Migration berührt alle Politikfelder. Inwieweit können sie jeweils dazu beitragen, Migrationsströme auszutrocknen, oder wirken sie als Katalysator oder gar als Auslöser von Migration? Diese Fragen stellen sich auch für die Handelspolitik, wenngleich der Zusammenhang zwischen Handelspolitik und Migration mit Blick auf »Fluchtursachenbekämpfung« bislang kaum erforscht ist. Das liegt zum einen daran, dass nach der neoklassischen Außenhandelstheorie die Beziehung zwischen beiden eindeutig ist: Handel führt zu einer Angleichung der Löhne zwischen den beteiligten Ländern und dämpft damit den Anreiz zur Migration. Sowohl neuere Theorien als auch empirische Beobachtungen haben allerdings gezeigt, dass der Zusammenhang viel komplexer ist. Zum anderen wird die Forschung dadurch erschwert, dass die Effekte von Handelsinstrumenten kaum von anderen Faktoren – wie internen und externen Rahmenbedingungen, Kriegen, Klimawandel, Wirtschaftskrisen etc. – zu isolieren sind.

Ein Wirkungszusammenhang ist tatsächlich eindeutig: Migration wirkt sich immer positiv auf Handelsströme aus. Menschen, die ihr Land verlassen, sorgen vor allem im Aufnahmeland für einen Anstieg von Ex- und Importen. Ein zweiter fällt ambivalenter aus: Außenhandel kann zu Wirtschaftswachstum und damit zu nachhaltiger Entwicklung beitragen, dabei wird angenommen, dass dies langfristig Migrationsursachen abbaut. Wenn Handel zu Wachstum führt, folgt daraus dennoch nicht automatisch ein Nachlassen von Wanderungsbewegungen. Der Migrationsbuckel (*migration hump*) hat gezeigt, dass Wachstum in armen Ländern Migration zunächst anheizt und es erst dann zu einem Rückgang kommt, wenn ein bestimmtes Einkommensniveau erreicht ist. Zudem generiert die Liberalisierung des Außenhandels Wirtschaftswachstum nur unter bestimmten Bedingungen. Die Beantwortung der Frage, ob Handelsliberalisierung Migration schürt oder drosselt, hängt deshalb wesentlich davon ab, wie Handelspolitik und Freihandelsabkommen ausgestaltet werden: Sind sie dem Entwicklungsstand und der Struktur der Länder angemessen? Entfalten sie schnell positive Wirkungen

auf den Export und setzen gleichzeitig negativen Strukturveränderungen Grenzen? Welche internen Verteilungswirkungen haben sie zur Folge? Tragen sie langfristig zu einer Hebung sozialer und ökologischer Standards bei? Gibt es begleitende Reformen in anderen Politikbereichen?

Zugleich ist Handelspolitik inzwischen selbst ein Instrument zur Einräumung legaler Migration geworden. »Erbringung von Dienstleistungen durch natürliche Personen« heißt dies dann sperrig, denn unter anderem auf diese Form des grenzüberschreitenden Handels mit Dienstleistungen einigten sich die Mitgliedstaaten der Welthandelsorganisation (World Trade Organization, WTO) im Jahr 1995. In der Europäischen Union (EU) ist das Interesse daran grundsätzlich gewachsen, da sie sich von diesem Zugeständnis einen besseren Marktzugang für ihre Produkte außerhalb Europas erhofft – auch jenseits des Dienstleistungsbereichs. Andere Motive kommen hinzu: Möglichkeiten legaler Migration sollen dabei helfen, die Anreize für illegale Migration abzuschwächen. Zudem hat die EU ein vitales Interesse daran, sich langfristig jene Arbeitskräfte zu sichern, die in den alternativen Gesellschaften ihrer Mitgliedstaaten gebraucht werden. Die Handelspolitik kann ein Ansatz sein, diese Ziele zu verfolgen. Dass sie bisher kaum genutzt wurde, liegt mit daran, dass es Handelsabkommen an Instrumenten fehlt, den Sorgen der Zuwanderungsländer im Zusammenhang mit Migrationsfragen gerecht zu werden. Diese werden viel stärker in den Instrumenten der Migrationspolitik berücksichtigt. Es bietet sich deshalb an, Instrumente der Handels- und der Migrationspolitik enger miteinander zu verknüpfen. Migration sollte allerdings nicht im Sinne einer Konditionalität – wie beispielsweise Verpflichtungen zur Rücknahme illegal Migrierender – mit Sanktionsmöglichkeiten in Handelsabkommen verbunden werden. Dies würde die wichtige Zielsetzung von Handelsabkommen grundsätzlich untergraben.

Betrachtet man die Handelsinstrumente der EU gegenüber Afrika vor diesem Hintergrund, lassen sich mehrere Schlussfolgerungen ziehen. Erstens ist es wichtig, den afrikanischen Staaten Zugang zum EU-Markt für diejenigen Produkte zu gewähren, die diese tatsächlich exportieren können. Zwar erhalten die meisten Länder Subsahara-Afrikas bereits heute freien Zugang zum EU-Markt, Spielraum für Verbesserungen besteht in dieser Hinsicht aber noch gegenüber Südafrika und den nordafrikanischen Staaten. Zweitens müssen Handelsabkommen auf nachhaltiges Wirtschaftswachstum der Partnerländer ausgerichtet

sein. Ob sich im Rahmen der EU-Wirtschaftspartnerschaftsabkommen (WPA) mit afrikanischen Staaten flexibel genug mit negativen Wirkungen von Handelsliberalisierung umgehen lässt, muss sich in ihrer Umsetzung erweisen. Handelsbezogene Entwicklungspolitik kann dazu beitragen, Exporte zu steigern und deren Wirkung auf nachhaltige Entwicklung zu unterstützen. Drittens gilt es, in Handelsabkommen mit nordafrikanischen Staaten Entwicklungsziele besser als bislang zu berücksichtigen – die WPA können dabei teilweise als Modell dienen. Viertens bieten künftige Vertiefungen der Abkommen die Chance, soziale und ökologische Aspekte von Handel und Produktion stärker einzubeziehen. Fünftens lassen sich durch Handelsabkommen im Bereich Dienstleistungen legale Möglichkeiten der Migration einräumen. Eine sinnvolle Verknüpfung von Instrumenten der Migrations- und der Handelspolitik wäre dabei hilfreich, ebenso wie eine engere Zusammenarbeit mit dem Privatsektor.

Migration und Handel: theoretische Überlegungen und empirische Beobachtungen

Im Zuge der sogenannten Flüchtlingskrise im Jahr 2015 rückte das Thema Migration europaweit ins Zentrum der politischen Diskussion. Alle Politikfelder stehen seither auf dem Prüfstand: Inwiefern tragen sie zur Fluchtursachenbekämpfung bei oder im Gegenteil dazu, dass Menschen ihre Heimat verlassen? Damit wird die grundsätzliche Frage der Kohärenz zwischen der Migrationspolitik und anderen Politikbereichen aufgeworfen. Die Handelspolitik als ein Feld der Globalisierung, das nachweislich nicht nur Gewinner, sondern auch Verlierer produziert, wird besonders intensiv diskutiert.¹ Zusammenhängen zwischen Außenhandel und grenzüberschreitender Wanderung von Arbeitskräften gelten dabei Grundüberlegungen der volkswirtschaftlichen Theorie.

Die Außenhandelstheorie unterscheidet nicht zwischen unterschiedlichen Formen der Migration. In der Betrachtung der Zusammenhänge zwischen Migration und Außenhandel im Rahmen dieser Studie wird die Definition der Internationalen Organisation für Migration (IOM) zugrunde gelegt, die Migration als »Bewegung von Personen fort von ihrem üblichen Wohnort, entweder über eine internationale Grenze oder innerhalb eines Staates« begreift.² Allerdings wird hier nur die grenzüberschreitende Migration betrachtet. Wo für die Fragestellung nötig, wird auf konkretere Varianten eingegangen, insbesondere auf legale Arbeitsmigration unter dem Dach inter-

nationaler Abkommen. Da die theoretischen Ergebnisse der Außenhandelstheorie aufgrund ihrer engen Ausgangsannahmen mögliche Zusammenhänge zwischen Handel und Migration nur teilweise erfassen, wird die Untersuchung um analytische Überlegungen und empirische Beobachtungen ergänzt.

Handel und Migration in der volkswirtschaftlichen Theorie

Lohnunterschiede zwischen Ländern stellen einen ökonomischen Anreiz für die Auswanderung von Arbeitskräften dar – je größer die Kluft, etwa zwischen Entwicklungs- und Industrieländern, desto stärker der Anreiz. Die neoklassische Außenhandelstheorie,³ begründet von David Ricardo zu Beginn des 19. Jahrhunderts, geht davon aus, dass Handel zwischen Ländern den Lohnabstand verringert. Nach Ricardo basiert Handel auf nationalen Produktivitätsunterschieden, die sich angleichen, wenn die jeweiligen Wirtschaften sich im Zuge des Handels entlang ihrer komparativen Kostenvorteile spezialisieren. Paul Samuelson und Ronald Jones erweiterten das Modell 1971 durch die Berücksichtigung mehrerer Produktionsfaktoren. Demzufolge gewinnen exportstarke Sektoren durch Handel, während Sektoren verlieren, die sich im Wettbewerb um Importe befinden. Das von Bertil Ohlin und Eli Heckscher Mitte des letzten Jahrhunderts entwickelte Heckscher-Ohlin-Modell dagegen nimmt die unterschiedliche Ausstattung der Länder mit Produktionsfaktoren als alleinige Quelle für Außenhandel an. Außenhandel führt dann dazu,

1 Vgl. hierzu Evita Schmiege, »Europäische Handelspolitik: Fördert oder verhindert sie Migrationsbewegungen?«, in: Felix Braunsdorf (Hg.), *Fluchtursachen »Made in Europe«. Über europäische Politik und ihren Zusammenhang mit Migration und Flucht*, Berlin: Friedrich-Ebert-Stiftung, November 2016, S. 33–38.

2 International Organization for Migration (IOM), *Key Migration Terms* [eigene Übersetzung], <<https://www.iom.int/key-migration-terms#Migration>> (Zugriff am 8.9.2019).

3 Zur Entwicklung der Außenhandelstheorie vgl. Paul R. Krugman/Maurice Obstfeld, *International Economics: Theory and Policy*, Reading, MA, 1997.

dass die Besitzer des in einem Land reichlich vorhandenen Faktors gewinnen, während die des knappen Faktors verlieren. Der Unterschied zu Samuelson besteht darin, dass die Spezifität eines Faktors meist vorübergehender Natur ist, die Grundausrüstung an Faktoren – Arbeit, Boden, Kapital – hingegen dauerhaft.

In allen Modellen führt Außenhandel dazu, dass Produktionsfaktoren anders verteilt werden, Wachstum möglich wird und die Lohnkosten der Handelspartner sich angleichen. Dieser Effekt tritt ein, weil zunehmender Handel den Wettbewerb verschärft; in der Folge senken die wettbewerbsfähigeren Unternehmen die Produktionskosten, wirtschaften effizienter und steigern die Produktivität. Dies verringert aber für die Menschen den Anreiz, auf der Suche nach besseren Einkommensmöglichkeiten in die reicheren Länder auszuwandern. Handel und Migration stehen mithin in einer Substitutionsbeziehung: Ohne Handel sind Lohnunterschiede ein Anreiz, in Länder mit höheren Löhnen auszuwandern; Handelsbeziehungen aber führen zur Lohnangleichung, zu Wachstum und dem Abbau von Armut, was den Migrationsanreiz senkt.

Die tatsächlichen Wirkungen von Handelspolitik sind mit diesen theoretischen Annahmen indes nur grob beschrieben. Bereits einige Grundannahmen des neoklassischen Denkmodells des »vollkommenen Marktes« treffen in ihrer Reinform auf die Realität nicht zu und führen zu verzerrten Ergebnissen. Dazu gehört die Vorstellung, dass die durch verschärften Wettbewerb eintretenden Anpassungsprozesse sofort und kostenfrei erfolgen (Abwesenheit von Transaktionskosten). Wer arbeitslos wird, findet nach diesem Modell beispielsweise übergangslos eine neue Tätigkeit. Zudem besteht annahmegemäß vollkommene Markttransparenz: Alle wirtschaftlichen Akteure sind immer über sämtliche Fakten informiert (Preise, Kosten, neue Arbeitsplätze). Tatsächlich sind Anpassungsprozesse aber mit hohen sozialen und ökonomischen Kosten verbunden.

Zwischen 1980 und der Mitte der 1990er Jahre hatten viele Länder im Rahmen von Strukturanpassungsmaßnahmen der Weltbank einseitig ihren Handel liberalisiert, so dass Mitte der 1990er Jahre ein passender Zeitpunkt für eine Bilanz gekommen schien. Die Autoren zweier Überblicksstudien zum Zusammenhang zwischen der Außenorientierung von Ländern und deren Wachstumsraten kamen 1995 und 1996 zu dem Ergebnis, dass Länder mit offenen Volkswirtschaften – auch arme, rohstoff-abhängige

Länder – erheblich höhere Wachstumsraten aufwiesen als Länder mit geschlossenen Volkswirtschaften und protektionistischer Wirtschaftspolitik.⁴ Grundsätzlich wollten alle vier Autoren belegen, dass es politisch für alle Länder sinnvoll sei, sich in den Weltmarkt zu integrieren. Erstens erlaube dies, comparative Kostenvorteile zu nutzen und durch das Bedienen eines größeren Markts Skalenerträge zu realisieren. Zweitens seien offene Volkswirtschaften weniger anfällig für Lobbying und Rentseeking (den Versuch von Marktakteuren, Privilegien zur Verbesserung der eigenen Einkommenssituation zu erwirken, etwa durch Steuervorteile oder Schutzzölle).⁵ Drittens verbessere sich durch Außenhandel die Verfügbarkeit von Technologie. De facto zeigen diese Studien allerdings nur, dass die Außenorientierung eines Landes ein wichtiges Element für nachhaltigen Erfolg und Wirtschaftswachstum ist. Daraus zu folgern, sie wären die Ursache für den Erfolg, ist ebenso falsch wie die umgekehrte Argumentation, die Fehler der Liberalisierung demonstrierten, dass protektionistische Politik zu erfolgreichem Wachstum führt.

Die Lücken zwischen den neoklassischen Modellen und den realen Gegebenheiten waren in vielen Fällen eklatant. Außenhandelsliberalisierung zieht kurzfristig durchaus negative Wirkungen wie Arbeitslosigkeit bis hin zum Zusammenbruch ganzer Sektoren nach sich. Arbeitskräfte sind nicht vollkommen flexibel, die meisten können keineswegs nahtlos aus sterbenden Sektoren in neue Wirtschaftszweige wechseln. In Kenia, Tansania und Simbabwe wurde im Gegensatz zu den Annahmen der ökonomischen Theorie sogar beobachtet, dass Firmen auf Importwettbewerb nicht mit dem Versuch der Effizienzsteigerung reagierten, sondern mit der Einschränkung der Produktion.⁶

4 Jeffrey D. Sachs/Andrew Warner, *Economic Reform and the Process of Global Integration*, Washington, D.C.: Brookings, 1995 (Brookings Papers on Economic Activity 1/1995), <https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/1995/01/1995a_bpea_sachs_warner_aslund_fischer.pdf> (Zugriff am 29.1.2019), sowie Jeffrey A. Frankel/David Romer, *Trade and Growth: An Empirical Investigation*, Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research, März 1996 (NBER Working Paper 5476).

5 Der Begriff geht zurück auf einen berühmt gewordenen Aufsatz von Anne Krueger, »The Political Economy of the Rent-Seeking Society«, in: *The American Economic Review*, 64 (1974) 3, S. 291 – 303.

6 The World Bank, *Economic Growth in the 1990s: Learning from a Decade of Reform*, Washington, D.C.: The World Bank

Auch in reichen Ländern hatte Weltmarktintegration keineswegs automatisch Armutsbekämpfung zur Folge. Die Befürchtung von Handelskritikern ist daher, dass sich Menschen, denen im Zuge von Handelsliberalisierung ökonomische Perspektiven geraubt werden, auf den Weg machen, um in anderen Ländern ihre Chancen zu verbessern.⁷

Die neue Außenhandelstheorie erweiterte in den 1980er/90er Jahren die Annahmen der neoklassischen Theorie um steigende Skalenerträge, unvollkommene Märkte, externe Effekte sowie um die Existenz unterschiedlicher Technologien in den einzelnen Ländern.⁸ Dies wiederum führt auch bei Studien zur Beziehung zwischen Außenhandel und Migration zu anderen Ergebnissen; sieht man etwa technologische Unterschiede – und nicht solche der Faktorausstattung – als Grundlage des Außenhandels, können Handel und Migration komplementär wirken.⁹

Handel bedeutet Kontakte zwischen Menschen – das erleichtert die Migration.

Die neue Institutionenökonomik¹⁰ untersucht die Bedeutung von Informations- und Transaktionskosten, von denen die neoklassische Theorie abstrahiert hat. Institutionen werden gebildet, um die Kosten von Transaktionen zu reduzieren. Sie bestehen aus formalen Regeln und informellen Beschränkungen sowie den entsprechenden Durchsetzungsmechanismen. Institutionen sind selbst mit Kosten verbunden. Laut Douglass C. North steht und fällt der Erfolg einer Volkswirtschaft damit, wie sie mit den Transaktionskosten umgeht¹¹ – auch dies ein neuer An-

satzpunkt für die Betrachtung des Zusammenhangs zwischen Handel und Migration.

Empirie und ökonometrische Modelle: Führt Handel zu mehr oder weniger Migration?

Wenn zwei Länder miteinander Handel treiben, bedeutet dies, dass zwischen Menschen aus diesen Ländern Kontakte bestehen. Ein besserer Stand an Informationen über ein anderes Land erleichtert die Entscheidung, dorthin zu gehen, insbesondere dann, wenn es dort schon persönliche Bindungen gibt. Beides – Kontakte wie Bindungen – kann durch den Ausbau von Handelsbeziehungen zunehmen. Außenhandel zieht zudem ökonomische Veränderungen nach sich: Sektoren sterben ab, andere entstehen neu, Menschen sehen sich genötigt, der Arbeit hinterherzuziehen. Wenn Menschen ohnehin fortziehen müssen, ist die Schwelle, dabei auch die eigenen Landesgrenzen zu überwinden, bereits gesenkt.¹² Es ist daher plausibel anzunehmen, dass engere Handelsbeziehungen auch die Migration fördern, zwischen beiden also eine Korrelation besteht.

Umgekehrt lässt sich beobachten, dass Handelsprotektion mit einem Rückgang von Migration korreliert. Dies zeigt ein umfassendes Modell von Rosmaiza Abdul Ghani et al. Obwohl die Autoren betonen, Korrelation belege keine Kausalität, kommen sie zu dem Ergebnis, Handelsprotektion führe zu einer Abnahme der Migration.¹³

Den Zusammenhang von Migration und Handel über Korrelationen hinaus empirisch zu untersuchen ist allerdings eine große Herausforderung. Zum einen fehlt es an ausreichenden Migrationsdaten, zum anderen ist der Faktor Handelsliberalisierung methodisch nur schwer von anderen Einflussfaktoren zu

Group, PREM Network, 2005, Chapter 5: »Trade Liberalization: Why so Much Controversy?«, S. 133–155 (149).

⁷ Zu einer solchen Kritik vgl. Francisco J. Mari, »Fischerei-, Agrar-, Wirtschaftspolitik: Wie die EU Hunger und Armut in Afrika schafft«, in: Braunsdorf (Hg.), *Fluchtursachen »Made in Europe«* [wie Fn. 1], S. 27–32.

⁸ Vgl. Krugman/Obstfeld, *International Economics: Theory and Policy* [wie Fn. 3].

⁹ Vgl. zum Beispiel Edo Mahendra, *Trade Liberalisation and Migration Hump. NAFTA as a Quasi-Natural Experiment*, Oxford: University of Oxford, International Migration Institute (IMI), August 2014 (IMI Working Paper 98).

¹⁰ Horst Feldmann, *Eine institutionalistische Revolution? Zur dogmenhistorischen Bedeutung der modernen Institutionenökonomik*, Berlin 1995.

¹¹ Vgl. hierzu Douglass C. North, »Economic Performance through Time«, in: *American Economic Review*, 84 (1994) 3,

S. 359–368, sowie ders., *Institutionen, institutioneller Wandel und Wirtschaftsleistung*, Tübingen 1992.

¹² Michael A. Clemens, *Does Development Reduce Migration?*, Bonn: Center for Global Development, Institute for the Study of Labor (IZA), 2014 (IZA Discussion Paper 8592), S. 12, <<http://ftp.iza.org/dp8592.pdf>> (Zugriff am 15.8.2019).

¹³ Rosmaiza Abdul Ghani/Michael P. Cameron/William Chochrane/Mathew Roskrige, *A Gravity Model Estimation of the Bi-Directional Relationship between International Trade and Migration*, Hamilton, NZ: University of Waikato, 2019 (Working Paper in Economics 19/2).

trennen.¹⁴ Die wenigen tiefer gehenden Analysen zur Auswirkung von Handelsströmen auf Migration sagen daher relativ wenig über die dahinterstehenden Kausalitäten aus. Eine Untersuchung über die Wechselwirkung zwischen Handel und Migration im Rahmen der zwischen der Europäischen Union und den Mittelmeerstaaten geschlossenen Freihandelsabkommen im Zeitraum 1970 bis 2000 kommt zu dem Schluss, dass steigende Exporte eine Zunahme der Migration zur Folge haben.¹⁵ Die Autorin verwirft daher die Ausgangshypothese der neoklassischen Theorie (und teilweise der Politik), dass Liberalisierung und Ausbau des Außenhandels Migration dämpfen. Über langfristige Effekte – die das Ergebnis womöglich umkehren – wird in der Studie allerdings nichts gesagt. Die Ursache für den beobachteten Zusammenhang wird darin vermutet, dass Außenhandel die Verbindung zwischen Staaten stärkt und damit Migration erleichtert. Das in der Studie verwendete Modell zeigt aber auch, dass sich dieser Zusammenhang abschwächt, wenn man die Wirkung so unterschiedlicher Faktoren wie Entfernung, Bruttosozialprodukt (BSP) der Entsende- und Empfängerländer, Bevölkerung, Wechselkurs oder die Tatsache einer ehemaligen Kolonialverbindung herausrechnet. Anders ausgedrückt: Alle diese Faktoren haben ebenfalls Einfluss auf das Ergebnis.

Die Konferenz der Vereinten Nationen für Handel und Entwicklung (United Nations Conference on Trade and Development, UNCTAD) hält mit Blick auf innerafrikanische Beziehungen gleichfalls fest, dass dort, wo Handel zunimmt, auch Migration zunimmt, also eine Korrelation besteht. Beobachtet wurden hier intra-afrikanische Nahrungsmittelimporte im Rahmen der regionalen Integrationsgemeinschaften SADC (Southern African Development Community), CEN-SAD (Communauté des États Sahálo-Sahariens) und COMESA (Common Market for Eastern and Southern Africa).¹⁶ Die UNCTAD geht davon aus, dass die Beziehung zwischen Handel und Migration den-

noch nicht kausal ist, sondern dass andere Faktoren dazu führen, dass sich beide parallel entwickeln – beispielsweise die engeren wirtschaftlichen Beziehungen zwischen den Ländern oder die Beschlüsse im Rahmen der regionalen Integration, wie Erleichterungen für die Personenmobilität.

Handelsliberalisierung heizt Migration kurzfristig an, dämpft sie aber langfristig.

Andere Untersuchungen kommen zu dem Ergebnis, Handelsliberalisierung heize zwar kurzfristig Migration an, dämme sie aber langfristig durch das Entstehen neuer Handelsströme und Wachstum ein. Auf diesen sogenannte Migrationsbuckel (*migration hump*) stieß bereits 1986 die Commission for the Study of International Migration and Co-operative Economic Development, die diese Zusammenhänge im Auftrag der US-Regierung untersuchte.¹⁷

In späteren Studien wurde der Migrationsbuckel als Effekt von Handelsliberalisierung bestätigt. Das gilt auch für die nordamerikanische Freihandelszone, nach deren Einrichtung es etwa 15 Jahre lang zu einer Zunahme der Migration von Mexiko in die USA kam, danach aber zu einer Abnahme. Wie lange es bis zum Migrationsabschwung dauert, hängt vom technologischen »Vorsprung« des Industrielandes (etwa in Bezug auf Vorteile der Massenproduktion), von dem Ausmaß der Einkommensunterschiede und den Kosten ab, die im Entwicklungsland durch die Anpassung an die infolge des Freihandelsabkommens veränderten Rahmenbedingungen entstehen. In einer Studie wird indes darauf hingewiesen, dass andere Ex-ante-Schätzungen sowie Ex-post-Berechnungen zum gleichen Thema widersprüchliche Ergebnisse zeitigen.¹⁸

In einer Publikation von Ergebnissen ökonomischer Untersuchungen macht die Europäische Kommission die Existenz einer Diaspora als wichtigsten Faktor für die Migration von Afrika in Drittregionen aus (vgl. Schaubild). »Handel« sowie »Anteil der städtischen Bevölkerung« teilen sich Platz zwei, »Einkommensungleichheit« liegt auf Platz drei. Gehemmt wer-

14 Mahendra, *Trade Liberalisation and Migration Hump* [wie Fn. 9], S. 10f.

15 Nadia Campaniello, »The Causal Effect of Trade on Migration: Evidence from Countries of the Euro-Mediterranean Partnership«, in: *Labour Economics*, 30 (Oktober 2014), S. 223–233, <<https://pdfs.semanticscholar.org/c996/b34013540647df5ea6f159807ee7536df691.pdf>> (Zugriff am 28.1.2019).

16 United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD), *Economic Development in Africa. Report 2018: Migration for Structural Transformation*, New York/Genf 2018.

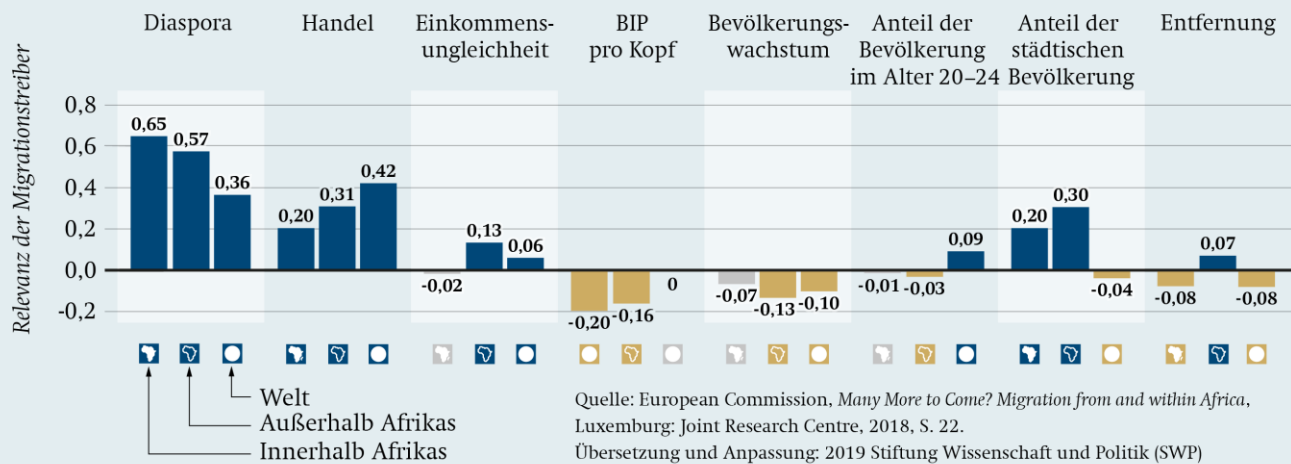
17 Philip L. Martin/J. Edward Taylor, »The Anatomy of a Migration Hump«, in: J. Edward Taylor (Hg.), *Development Strategy, Employment and Migration: Insights from Models*, Paris: OECD, 1996, S. 43–61.

18 Mahendra, *Trade Liberalisation and Migration Hump* [wie Fn. 9].

Schaubild

Relevanz ausgewählter Migrationstreiber auf bilaterale Migrationsbewegungen innerhalb Afrikas, aus Afrika in den Rest der Welt und zwischen allen Ländern der Welt

- Migration unwahrscheinlicher machen
- Migration wahrscheinlicher machen
- Nicht statistisch signifikant



den nach dieser Untersuchung Migrationsströme vor allem dann, wenn das Bruttoinlandsprodukt (BIP) pro Kopf steigt und gleichzeitig die Bevölkerung wächst.¹⁹ Dieser Zusammenhang relativiert aber wieder die Aussage über die große Bedeutung des Außenhandels für die Migration und setzt Letztere stattdessen in Beziehung zur BIP-Entwicklung pro Kopf. Denn wie schon 1997 ein umfassendes Gravitationsmodell zur Erklärung von Handelsströmen zeigte, entwickelt sich Handel bei konstanter Bevölkerungsgröße proportional zum Bruttoinlandsprodukt und wird gehemmt, wenn eine Steigerung des BIP nur mittels Wachstum der Bevölkerung erfolgt. Die Erklärung liegt darin, dass ein Land sich bei Bevölkerungswachstum stärker nach innen orientiert, da es Skalenerträge auf dem eigenen Markt realisieren kann und daher weniger auf den Handel angewiesen ist.²⁰ Das Bruttoinlandsprodukt und das BIP/Kopf sind also wesentliche Erklärungsfaktoren sowohl für den Außenhandel als auch für Migration.

¹⁹ European Commission, *Many More to Come? Migration from and within Africa*, Luxembourg: Joint Research Centre, 2018, S. 21, <https://ec.europa.eu/jrc/sites/jrcsh/files/africa_policy_report_2018_final.pdf> (Zugriff am 27.9.2019). Leider werden die Quellen, die der Studie zugrunde liegen, nicht offengelegt.

²⁰ Jeffrey A. Frankel, *Regional Trading Blocs in the World Economic System*, Washington, D.C., 1997.

Innerhalb Afrikas ist UNCTAD zufolge zumeist die starke Nachfrage nach Arbeitskräften in Wachstumssektoren die Hauptursache für Migration. So hat Ruanda, dem es gelungen ist, ein hohes Wirtschaftswachstum zu erzielen, auch durch das Anwerben ausländischer Direktinvestitionen hochqualifizierte Arbeitskräfte – deren Migration in Afrika üblich ist – aus Ostafrika angelockt. In Äthiopien ist die wachsende formelle Wirtschaft, die in Sonderwirtschaftszonen im Zuge der Industrialisierung Beschäftigungsmöglichkeiten in den Bereichen Schuhe, Textilien und Bekleidung schafft, eine wichtige Triebkraft für Migration. Diese neu entstandenen Industrien arbeiten überwiegend für die Exportwirtschaft. Im Horn von Afrika spielt zudem der informelle Handel eine wichtige Rolle.

Aus dem westafrikanischen Burkina Faso wanderten wiederum Menschen nach Gabun, um sich in der Landwirtschaft und im Holzsektor zu verdingen. Diese Art der Arbeitsmigration in Exportsektoren ist indes laut UNCTAD häufig mit dem Einsatz von Kindern als unqualifizierten Arbeitskräften in der Landwirtschaft, im Haushalt sowie im informellen Sektor verbunden. Das trifft auch auf die Migration aus Burkina Faso zu, wo Kinder vor allem in die Elfenbeinküste aufbrechen, um im dortigen Kakaosektor Beschäftigung zu finden. In den genannten Fällen besteht zwar ein Bezug zum Thema Außenhandel,

aber nicht zu spezifischen handelspolitischen Instrumenten wie etwa Freihandelsabkommen. Die Migration wird vielmehr durch die Einkommensmöglichkeiten in bestimmten Sektoren, hier: Exportsektoren, angeregt.²¹

Die Korrelation zwischen Handel und Migration ist geringer innerhalb Afrikas als für die Beziehungen Afrikas zu Asien.²² Auch dies weist darauf hin, dass es doch andere wichtige Erklärungsfaktoren für Migration gibt, die unter Umständen wichtiger sind als die Handelsströme.

Einkommen und Migration

Theorie wie Empirie legen die Vermutung nahe, dass die Wohlstandsentwicklung ein wichtiger Erklärungsfaktor für Migrationsströme ist. Blickt man genauer hin, stellt man jedoch fest, dass der Zusammenhang keineswegs so eindeutig ist, wie man annehmen könnte. Zwar gilt generell, dass bei sehr niedrigem Pro-Kopf-Einkommen kaum Migration stattfindet. Die Menschen können es sich schlicht nicht leisten, ihren Standort zu wechseln. Steigt das Pro-Kopf-Einkommen auf 7000 bis 13 000 US-Dollar/Jahr, machen sich mehr Menschen auf den Weg, bei weiterem Einkommensanstieg lässt die Bereitschaft zur Migration nach.²³ Das Ergebnis ist der bereits erwähnte Migrationsbuckel, dessen Kuppe allerdings je nach Quelle mit unterschiedlichen Einkommenshöhen beziffert wird.²⁴

Betrachtet man aber einzelne Länder über mehrere Dekaden, klaffen die Ergebnisse, was die Beziehung zwischen Pro-Kopf-Einkommen und Migration angeht, weit auseinander. Das mag unter anderem daran liegen, dass die Zeiträume in der Regel mit 15 bis 25 Jahren zu kurz gefasst sind, um die gesamte Übergangsperiode abzubilden. Denn nimmt man an, dass der Migrationsbuckel auch die Entwicklung eines einzelnen Landes erklären kann, so muss mit sehr

langen Übergangszeiten²⁵ bis zum Erreichen der Buckelkuppe gerechnet werden: Ein Land auf dem Entwicklungsstand des Nigers oder Burundis wird bei einer jährlichen Wachstumsrate des Pro-Kopf-Einkommens von 3 Prozent 42 Jahren dafür benötigen, ein Land auf dem Entwicklungsstand Kambodschas oder Sambias sogar 63 Jahre. Dabei ist zu berücksichtigen, dass eine Wachstumsrate des Pro-Kopf-Einkommens von 3 Prozent relativ hoch ist. Im Jahr 2017 erreichten dies in Subsahara-Afrika lediglich 13 Länder (Benin, Burkina Faso, die Elfenbeinküste, Eritrea, Äthiopien, Ghana, Guinea, Guinea-Bissau, Mauritius, Ruanda, Senegal, die Seychellen, Tansania); der Durchschnitt lag in der Region bei –0,2 Prozent, denn bei stetigem Bevölkerungswachstum schlägt sich wie erwähnt eine gute Wirtschaftsleistung nicht in signifikanten Steigerungen des BSP/Kopf nieder.²⁶

Die Ursachen für den Anstieg der Migrationsraten bis zum Scheitelpunkt des »Buckels« sind laut Michael A. Clemens ein Rückgang der Kindersterblichkeit (was den Bevölkerungsdruck erhöht), eine Zunahme der finanziellen Flexibilität (ein Mindestmaß an Vermögen ist nötig, damit Menschen migrieren können), Strukturwandel und interne Arbeitsmigration, ein steigendes Maß an Ungleichheit, die zudem deutlicher als vorher wahrgenommen wird, sowie der Ausbau legaler Migrationsmöglichkeiten in den Aufnahmeländern.²⁷ Eine besonders große Rolle spielen Migrationsnetzwerke, anders ausgedrückt: die Existenz einer Diaspora. Die meisten Menschen ziehen in Gegenden, wo sie Familie oder Freunde haben und eine Beschäftigung in Aussicht steht. Diese Verbindung zwischen Herkunfts- und Aufnahmeland kann Migrationsströme weiter verstetigen.²⁸

Thu Hien Dao und andere befassten sich dagegen eingehender mit der positiven Korrelation zwischen BSP/Kopf und Wachstum in der Phase niedrigen Einkommens und kommen zu dem Ergebnis, dass mikroökonomische Faktoren – also Erklärungsansätze auf Basis des Individuums wie bestehende Kontakte zur Diaspora – von makroökonomischen Erklärungs-

21 UNCTAD, *Economic Development in Africa* [wie Fn. 16].

22 European Commission, *Many More to Come?* [wie Fn. 19], S. 21.

23 Ebd. Siehe auch Clemens, *Does Development Reduce Migration?* [wie Fn. 12].

24 Clemens, *Does Development Reduce Migration?* [wie Fn. 12], S. 5, setzt die höchste Erhebung des Buckels bei einer Kaufkraftparität von 5000 bis 6000 US-Dollar pro Kopf an, einem Einkommen, das beispielsweise in Ländern wie Jamaika oder Jordanien erzielt wird.

25 Auch, und zwar erstmals, von Wilbur Zelinsky (1971) Phase der »mobility transition« genannt, zit. bei ebd. [wie Fn. 12], S. 10.

26 The World Bank, *GDP per Capita Growth (Annual %)*, <<https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.KD.ZG?view=chart>> (Zugriff am 24.6.2019).

27 Clemens, *Does Development Reduce Migration?* [wie Fn. 12], S. 9ff.

28 Martin/Taylor, »The Anatomy of a Migration Hump« [wie Fn. 17].

ansätzen (die aber nicht weiter spezifiziert werden) sowie dem Umstand der Qualifizierung der Bevölkerung übertrumpft werden. Sie erklären die Korrelation damit, dass Wachstum zu mehr Hochschulbildung führe und damit die Gruppe der mobilsten Menschen zunehme.²⁹

Migration vertieft die Handelsströme zwischen Ländern.

Mit Blick auf Kausalitäten zwischen Pro-Kopf-BSP und Migration sind die ökonometrischen Modelle mit hin unergiebig. Abgesehen von der Feststellung einer Korrelation zwischen beiden Faktoren lassen sich – wie für die Korrelation zwischen Handel und Migration – kaum allgemeine Schlussfolgerungen ziehen. Je detaillierter die Modelle, desto diverser die Ergebnisse. Auch besagt die schiere Existenz des Migrationsbuckels noch nichts über die Entwicklung eines spezifischen Landes.

Führt Migration zu mehr oder weniger Handel?

Während unklar ist, ob der Ausbau von Außenhandel Migration fördert oder eindämmt, ist unumstritten, dass Migration die Handelsbeziehungen zwischen Herkunfts- und Aufnahmeländern vertieft.³⁰ Hinsichtlich der Exporte des Aufnahmelandes zeigen empirische Untersuchungen, dass Migration den Handel stärker anregt, wenn Migrierende hochqualifiziert und wenn Herkunfts- und Aufnahmeland sprachlich bzw. kulturell sehr verschieden sind. Menschen aus Ländern, in denen eine seltene Sprache gesprochen wird oder Korruption, Rechtsunsicherheit und schwache Institutionen herrschen, können im Zuwanderungsland einen wichtigen Beitrag dazu leisten

das Funktionieren ihrer Herkunftsländer besser zu verstehen und die Verbindung zu ihren komplizierten Heimatmärkten zu festigen. Ökonomisch ausgedrückt, sind dadurch informelle Handelsbarrieren leichter zu überwinden und die Handelskosten sinken.³¹ Migrierende sind beispielsweise in der Lage, Informationen über Kunden oder Beschaffungsmöglichkeiten zu liefern oder zu erschließen. Von ihren kulturellen und technologischen Fähigkeiten profitieren daher womöglich Handel und Produktivität im Aufnahmeland. Eine Quantifizierung dieser Überlegung ergab für die OECD-Staaten, dass eine Zunahme der Migration um 1 Prozent einer Senkung der Einfuhrzölle um 3,7 Prozent entspräche, im Falle hochqualifizierter einwandernder Arbeitskräfte und stark differenzierter Produkte sogar um 21,7 Prozent.³² Die UNCTAD untersuchte diesen Zusammenhang empirisch für die Migration innerhalb Afrikas und kam ebenfalls zu einem positiven Ergebnis.³³ Allerdings tritt diese exportsteigernde Wirkung im Aufnahmeland nur ein, wenn die zugewanderten Menschen dort in die Volkswirtschaften und Arbeitsmärkte integriert sind. Der Effekt fällt wie angedeutet umso höher aus, je besser die Arbeitskräfte qualifiziert sind. Gerade hochqualifizierte Arbeitskräfte gelten wiederum als besonders mobil.

Die Herkunftsländer dagegen leiden unter diesem sogenannten Braindrain. Nicht nur gehen die Investitionen in die Ausbildung der Abgewanderten verloren, auch Einbußen bei den Steuereinnahmen und generell schlechtere Perspektiven können die Folge sein. Gerade Subsahara-Afrika ist davon betroffen, diejenige Region also, in der sich auch die meisten ärmsten Länder der Welt befinden: Mehr als 20 Prozent der Menschen, die dort tertiäre Bildung erfahren haben, leben heute in OECD-Ländern.³⁴ Das Problem wird verschärft durch die Tatsache, dass die OECD-

29 Thu Hien Dao/Frédéric Docquier/Chris Parsons/Giovanni Peri, »Migration and Development: Dissecting the Anatomy of the Mobility Transition«, in: *Journal of Development Economics*, 132 (2018), S. 88 – 101.

30 In einer umfassenden Studie für den Zeitraum 1970 bis 2000 finden Rodolfo Metulini und seine Mitautoren signifikante indirekte Wirkungen von Migration auf Handelsströme. Vgl. Rodolfo Metulini/Paolo Sgrignoli/Stefano Schiavo/Massimo Riccaboni, »The Network of Migrants and International Trade«, in: *Economia Politica*, 35 (2018) 3, S. 763 – 787, <<https://link.springer.com/article/10.1007/s40888-018-0106-6>> (Zugriff am 25.9.2019).

31 Vgl. Barry R. Chiswick/Paul W. Miller (Hg.), *Handbook of the Economics of International Migration*, Vol. 1B: *The Impact and Regional Studies*, Oxford/Amsterdam 2015, <<http://www.sciencedirect.com/science/handbooks/22120092/1>> (Zugriff am 11.2.2019).

32 Gabriel J. Felbermayr/Farid Toubal, »Revisiting the Trade-Migration Nexus: Evidence from New OECD Data«, in: *World Development*, 40 (2012) 5, S. 928 – 937 (935).

33 UNCTAD, *Migration for Structural Transformation* [wie Fn. 16], S. 102.

34 Marion Panizzon, *Trade and Labor Migration. GATS Mode 4 and Migration Agreements*, Genf: Friedrich-Ebert-Stiftung, Januar 2010 (Dialogue on Globalization, Occasional Papers Nr. 47).

Länder eher die Einwanderung qualifizierter Arbeitskräfte zulassen und Letztere in der Regel auch eher in der Lage sind, die Kosten der Migration zu tragen. Besonders viele wanderten in Industrieländer ab, in denen Arbeitskräftemangel bestand, insbesondere in den Bereichen Information und Kommunikation.³⁵ Die WTO wies Ende der 1990er Jahre allerdings darauf hin, dass in manchen Ländern auch mehr Menschen eine Ausbildung erhielten, als der Arbeitsmarkt aufnehmen kann,³⁶ was für diese Fälle das Problem des Braindrain relativiert.

Zuwanderung heizt in den Aufnahmeländern in der Regel außerdem den Import an, da Einwandernde gern an ihren Konsumpräferenzen festhalten und über Kontakte zu ihren Herkunftsländern entsprechende Einfuhren ermöglichen können. So zeigte sich, dass die wachsende Diaspora infolge der innerafrikanischen Migration vor allem für einen Anstieg von Lebensmittelimporten aus den Herkunftsländern sorgte.³⁷ Für die Herkunftsländer wiederum erweist sich die Diaspora häufig – über Rücküberweisungen und Investitionen – als wichtige Quelle nicht nur von Kapital, sondern auch von Wissen und Technologie.³⁸ Seit dem Jahr 2000 hat das Volumen der Rücküberweisungen stark zugenommen. 42 Prozent der privaten Kapitalflüsse nach Afrika machten sie im Jahr 2010 aus, 2016 waren es schon 51 Prozent.³⁹ Diese Zuflüsse – die somit den Umfang privater Investitionen übertreffen – können ihrerseits Handelsströme beleben.

Es ist mithin empirisch eindeutig erwiesen, dass Migration einen anregenden Effekt auf Im- und Exportflüsse hat. Umgekehrt haben Ghani und seine

Kollegen gezeigt, dass eine Beschränkung der Migration sich hemmend auf den Außenhandel auswirkt.⁴⁰

³⁵ IOM/World Bank/World Trade Organization (WTO), *Background Paper*, Trade and Migration Seminar, Genf, 4.–5.10.2004, <https://www.wto.org/english/tratop_e/serv_e/sem_oct04_e/background_paper_e.pdf> (Zugriff am 9.7.2018).

³⁶ WTO, Council for Trade in Services, *Presence of Natural Persons (Mode 4)*, 8.12.1998 (Background Note by the Secretariat, S/C/W/75), <<http://bit.ly/31DZSu8>> (Zugriff am 16.8.2019).

³⁷ UNCTAD, *Migration for Structural Transformation* [wie Fn. 16], S. 98.

³⁸ Mina Mashayekhi, *Contribution of Migrants to Development: Trade, Investment and Development Linkages*, Genf: UNCTAD, 29.7.2009, <http://unctad.org/en/docs/emditctncd_01_en.pdf> (Zugriff am 18.6.2018).

³⁹ UNCTAD, *Migration for Structural Transformation* [wie Fn. 16], S. 135.

⁴⁰ Ghani et al., *A Gravity Model Estimation* [wie Fn. 13].

Die Bedeutung von Migration in der Handelspolitik

Da die neoklassische Außenhandelstheorie grundsätzlich davon ausgeht, dass ein Ausbau von Handelsströmen zum Abbau von Migration führt, scheint eine gesonderte Behandlung des Themas Wanderungsbewegungen mit Blick auf außenhandelspolitische Instrumente obsolet zu sein. Tatsächlich fehlt der Begriff Migration denn auch im WTO-Regelwerk, Hinweise auf Arbeiten aus anderen Zusammenhängen oder von Institutionen, die sich wie IOM mit Wanderungsbewegungen beschäftigen, sucht man dort vergeblich. Dennoch ist das Thema Arbeitsmigration seit mehr als zwei Jahrzehnten Gegenstand von Handelsverhandlungen – allerdings nicht unter diesem Namen.

Das GATS – Marktöffnung für Dienstleistungen natürlicher Personen

Als eines der Ergebnisse der sehr umfassenden letzten Verhandlungsrunde zur Liberalisierung des Welt Handels (Uruguay-Runde) trat 1995 das Allgemeine Abkommen zum Handel mit Dienstleistungen (General Agreement on Trade in Services, GATS) in Kraft. Im GATS geht es explizit nicht um Arbeitsmigration, sondern um die Bewegung von Menschen zur grenzüberschreitenden Erbringung von *Dienstleistungen*. In der Praxis werden damit gleichwohl legale Möglichkeiten zur Arbeitsmigration geschaffen. Das Abkommen definiert vier Arten (*Modes*) des grenzüberschreitenden Handels mit Dienstleistungen:

Mode 1: Grenzüberschreitende Leistungen (Beispiel: Versicherungsdienstleistungen, die im Ausland angeboten werden)

Mode 2: Konsum im Ausland (Beispiel: Tourismus)

Mode 3: Kommerzielle Präsenz (Niederlassung einer Dienstleistungsfirma im Ausland, Beispiel: ausländische Autovermietung)

Mode 4: Präsenz natürlicher Personen (Beispiel: Pflegekräfte).

Ein erläuternder Annex zum Abkommen konkretisiert, was unter Mode 4 zu verstehen ist: eine (migrierende) Person, die eine Dienstleistung anbietet, kann im Empfängerland angestellt werden, oder eine Dienstleistungsfirma erbringt die Dienstleistung im Importland durch eine angestellte Person.

In der WTO wird mehrheitlich die Interpretation vertreten, dass das GATS nicht dazu dient, Menschen, die im Importland angestellt werden, die Möglichkeit der Arbeitsmigration zu eröffnen. (Tatsächlich gehen manche Länder wie zum Beispiel die USA mit den sogenannten H-1B-Visa aber genau so vor.)⁴¹ Im Annex wird explizit darauf hingewiesen, dass das Abkommen nicht für Personen gelte, die Zugang zum Arbeitsmarkt eines Mitgliedstaates suchen.⁴² Klargestellt wird auch, dass das Abkommen keinen Mitgliedstaat daran hindert, Maßnahmen zur Regelung des temporären oder dauerhaften Aufenthalts von Menschen im eigenen Land zu erlassen.

Es ist allerdings kaum möglich, »Migration« und »Mode 4« konzeptionell voneinander zu trennen. Dies wird auch deutlich durch Ausführungen der Institutionen IOM, Weltbank und WTO: »GATS Mode 4 ist kein Migrationsabkommen und wurde nicht mit direktem Bezug zu den Politiken, Praktiken und administrativen Mechanismen geschaffen, die Staaten zur Steuerung temporärer Arbeitsmigration einsetzen. Dennoch bewegen sich die Umsetzung bestehender Mode-4-Zugeständnisse und die Erwägung potenzieller neuer Mode-4-Zugeständnisse in eben diesem Kontext.«⁴³ Die EU-Kommission weist darauf hin, dass

⁴¹ Johanna Jacobsson, »Liberalisation of Service Mobility in the EU's International Trade Agreements: As External as It Gets«, in: *European Journal of Migration and Law*, 15 (2013) 3, S. 245–261 (247).

⁴² WTO, *Annex on Movement of Natural Persons Supplying Services under the Agreement*, <https://www.wto.org/english/tratop_e/serv_e/8-anmvnt_e.htm> (Zugriff am 4.2.2019).

⁴³ Im Original: »GATS Mode 4 is not a migration agreement, and it was not created with direct regard to the pol-

Handelsabkommen bewusst frei gehalten werden von Migrationspolitik, »indem ein anderes Vokabular verwendet wird (Professionelle vs. Arbeiter, Mobilität vs. Migration) und indem die vorübergehende Dauer und der spezifische Zweck von Aufgehalten unterstrichen wird«. Zugleich sei aber klar, dass die in solchen Abkommen vereinbarte Liberalisierung keinerlei Wirkung haben könne, wenn dem keine entsprechenden administrativen Anerkennungsmaßnahmen in den Mitgliedstaaten folgten.⁴⁴ Der Versuch, klar zwischen Handelsliberalisierung nach Mode 4 einerseits und Bestimmungen zur Migration andererseits zu unterscheiden, ist also vorrangig als politische Absichtserklärung zu werten. Faktisch geht er an der Realität vorbei.

Verhandlungsinteressen bei Mode 4

Empfänger- und Herkunftsländer verbinden mit dem Handel mit Dienstleistungen, die durch natürliche Personen erbracht werden (Mode 4), jeweils eigene ökonomische Interessen. Länder fordern andere Staaten dazu auf, ihre Märkte für Dienstleistungsexporte zu öffnen, und machen Angebote – im Ergebnis »Zugeständnisse« – zur Öffnung ihrer eigenen Märkte für genau definierte Dienstleistungen. Der Begriff »Zugeständnisse« entspringt der Logik, der auch die GATS-Verhandlungen folgen.

Über die engen ökonomischen Interessen am Dienstleistungshandel hinaus gibt es ein weiteres wichtiges Argument dafür, im Rahmen von Handelsverhandlungen auch über Arbeitsmigration zu sprechen. Das Einbeziehen des Themas vergrößert die Verhandlungsmasse; es wird einfacher, ein Ergebnis zu erzielen, wenn ein Interessenausgleich über ein größeres Bündel an Themen möglich ist. Geht die eine Seite – sagen wir: die EU – auf die Forderungen eines Handelspartners ein, Marktzugang für Dienst-

leistungsanbieter einzuräumen, so erhöht sich die Chance, im Gegenzug Zugeständnisse in anderen Bereichen zu erhalten – beispielsweise beim Marktzugang für Waren oder hinsichtlich des Schutzes geistigen Eigentums. In der nicht abgeschlossenen WTO-Doha-Runde spielte das Thema Mode 4 für Indien etwa eine große Rolle, das von den USA die Erteilung 250 000 zusätzlicher Visa wünschte.⁴⁵

Insbesondere die Aufnahmeländer sind im Rahmen der Dienstleistungsliberalisierung darauf bedacht, nicht die Kontrolle über die eigene Migrationspolitik aus der Hand zu geben. Öffnet ein Land seinen Markt für ausländische Dienstleistungsanbieter, so bedeutet dies keineswegs das Zugeständnis freier Migration. Das lässt sich durch eine Reihe arbeitsmarkt- und migrationspolitischer Instrumente sicherstellen. Länder haben das Recht, in den Verhandlungen genau festzulegen, für welche Berufsgruppen, auf welche Dauer und unter welchen Bedingungen sie ihren Markt öffnen. Ein Beispiel aus dem Abkommen der EU mit der Karibik ist der begrenzte Zugang für Fashion Models, Köche oder Musikgruppen.⁴⁶ Es steht den Staaten frei zu definieren, wie viele Anbieter in einem Zeitraum einreisen dürfen und für welche Zeit die Dienstleistung erbracht werden soll; das kann auf einige Monate begrenzt werden. Zum Schutz ihrer heimischen Dienstleistungssektoren nutzen Importländer meist zusätzliche Instrumente wie Arbeitsmarktuntersuchungen (*needs assessments*).⁴⁷ Damit kann man den häufig geäußerten Befürchtungen begegnen, Zugeständnisse bei Mode 4 würden zur Verdrängung einheimischer Arbeitskräfte führen. Politisch mag dies wichtig sein; doch führen solche Bestimmungen in der Praxis häufig auch dazu, dass die eingeräumten Zugeständnisse ausgehöhlt werden. Kaum ein Land legt fest, auf welchen Kriterien die durchzuführenden Arbeitsmarktuntersuchungen fußen sollen – was großen Spielraum für eine willkürliche Anwendung

icies, practices and administrative mechanisms utilized by states in managing temporary labour migration. Nonetheless, that is the context within which implementation of existing Mode 4 commitments, and consideration of potential new Mode 4 commitments, takes place», IOM/World Bank/ WTO, *Background Paper* [wie Fn. 35], S. 2.

⁴⁴ European Commission, *Fitness Check on EU Legislation on Legal Migration*, Commission Staff Working Document, SWD(2019)1056 final, Brüssel, 29.3.2019, S. 151, <https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/e-library/documents/policies/legal-migration/swd_2019-1055-staff-working-part2.pdf> (Zugriff am 24.9.2019).

⁴⁵ Alexander Betts/Kalypso Nicolaidis, *The Trade-Migration Linkage: GATS Mode IV*, Oxford: University of Oxford, 19.2.2009, <<http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.508.3249&rep=rep1&type=pdf>> (Zugriff am 9.7.2018).

⁴⁶ »Economic Partnership Agreement between the CARIFORUM States, of the one part, and the European Community and its Member States, of the other part«, in: *Official Journal of the European Union*, (30.10.2008) L 289/II/3, <<https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:289:0003:1955:EN:PDF>> (Zugriff am 20.6.2019).

⁴⁷ Vgl. zu den folgenden Ausführungen WTO, *Presence of Natural Persons* [wie Fn. 36], Para. 40.

Motive für Ex- und Import von Dienstleistungen im Rahmen von Mode 4

Herkunftsländer

- Überschuss an Arbeitskräften auf dem heimischen Markt;
- Interesse am Abbau von Wissensdefiziten im eigenen Land durch temporäre Migration natürlicher Personen;
- Rücküberweisungen aus dem Ausland;
- Schutz eigener Staatsangehöriger bei Tätigkeiten im Ausland.

Empfängerländer

- Verfügbarkeit von Dienstleistungen, die auf dem heimischen Markt knapp sind, beispielsweise von Pflegekräften für alternde Gesellschaften;
- Interesse multinationaler Unternehmen an internationaler Bewegungsfreiheit ihrer Angestellten, auch im Rahmen grenzüberschreitender Projekte;
- Interesse an Investoren, die über Geschäftsreisen Investitionen anbahnen;
- Zugang zu erstklassigen Dienstleistungen für die heimische Wirtschaft.

Quelle: Selbst erstellt nach IOM/World Bank/World Trade Organization (WTO), *Background Paper*, Trade and Migration Seminar, Genf, 4. – 5.10.2004, <https://www.wto.org/english/tratop_e/serv_e/sem_oct04_e/background_paper_e.pdf> (Zugriff am 9.7.2018).

lässt. Die Erfordernis von Lizenzen und Qualifizierungsnachweisen wirkt ebenfalls hemmend. Das gilt insbesondere für die Bedingung (die in den meisten Angebotslisten zugrunde gelegt wird), dass die unter Mode 4 einwandernden Menschen in den Herkunftsländern über gültige Arbeitsverträge verfügen. Dies unterläuft natürlich den Anreiz, überhaupt zu wandern.

5 Prozent des Dienstleistungshandels betreffen natürliche Personen, 60 Prozent Investitionen, hauptsächlich aus Industrieländern.

Trotz all dieser Beschränkungen ist die Markttöffnung unter Mode 4 politisch hochsensibel. Die WTO folgert denn auch, dass die meisten Mitgliedstaaten umfassende Verpflichtungen zur Öffnung für natürliche Personen unter dem GATS vermieden hätten: Nicht alle Staaten hätten unter Mode 4 Angebote gemacht, es gälten zahlreiche Ausnahmen, und viele Liberalisierungsangebote hätten in der WTO nur einen Liberalisierungsstand festgelegt (Fachbegriff: gebunden), der unter dem des tatsächlichen Marktzugangs liege.

Tatsächliche Rolle von Mode 4 im Welthandel

Obwohl gerade ärmere Länder großes Interesse daran haben, spielt die grenzüberschreitende Erbringung Dienstleistungen durch natürliche Personen (Mode 4) mit einem Anteil von unter 5 Prozent am weltweiten Dienstleistungshandel nur eine untergeordnete Rolle. Mode 3, die kommerzielle Präsenz im Rahmen ausländischer Direktinvestitionen, kommt dagegen auf 55 bis 60 Prozent.⁴⁸ Diese realen Handelszahlen spiegeln das Machtungleichgewicht zwischen Industrie- und Entwicklungsländern auch im Dienstleistungsbereich wider. Gehandelt werden überwiegend solche Dienstleistungen, die vor allem von Industrieländern exportiert werden, die über qualifizierte Arbeitskräfte und Kapital auf der Suche nach Investitionsmöglichkeiten verfügen. Zudem wird die Option temporärer Migration unter Mode 4 häufig nur in Verbindung mit der Öffnung des Handelspartners für Investitionen eingeräumt; ein großer Teil der Zugeständnisse erstreckt sich auf firmeninterne Personalbewegungen. Ärmere Länder, die nicht nennenswert im Ausland investieren, können diese Möglichkeiten folglich auch nicht nutzen.⁴⁹ Dazu kommt, dass die Unklarheit der Begriffe (*business visitors*, *senior executives*) unter Mode 4

⁴⁸ Panizzon, *Trade and Labor Migration* [wie Fn. 34].

⁴⁹ WTO, *Presence of Natural Persons* [wie Fn. 36].

mehr Spielraum für nationale Auslegungen lässt, als dies bei anderen Erbringungsarten der Fall ist.

Marktöffnung für natürliche Personen im Rahmen von Handelsabkommen verlangt, dass die nationalen Behörden der beteiligten Länder ihre Visabestimmungen entsprechend anpassen. In der Praxis wirft dies große Probleme auf, da die Visabestimmungen oft nicht mit abgeschlossenen Freihandelsabkommen abgeglichen und geändert wurden. Die bisher eingeräumten geringen Marktzugangsangebote an natürliche Personen werden dadurch weiter entwertet. Indien schlug in der WTO deshalb vor, diesem Problem mit einem speziellen GATS-Visum zu begegnen, das administrativ vorrangig vor anderen Visaanträgen bearbeitet werden sollte.⁵⁰ Während dies auf WTO-Ebene bislang nicht existiert, sehen manche bilateralen Handelsabkommen der USA derartige Visa vor. Manche bilateralen Migrationsabkommen erleichtern den Zugang durch »Listen mit Mangelberufen«, die eine fallweise Durchführung von Arbeitsmarkttests überflüssig machen.⁵¹ Die EU arbeitet derzeit an einer engeren Verbindung von Handels- und Migrationspolitik.⁵²

Auch einseitige Handelsvergünstigungen im Dienstleistungsbereich für die ärmsten Länder (Least Developed Countries, LDC) kurbelten Mode-4-Importe aus diesen Ländern nicht wesentlich an. Im Rahmen der WTO wurde durch eine Ausnahmeregelung (den sogenannten *LDC waiver*) im Jahr 2011 die Grundlage für solche Handelspräferenzen geschaffen.⁵³ Eine Ausnahme ist nötig, da die WTO-Regeln eigentlich die Ungleichbehandlung von Ländern verbieten. Die durch den Waiver erlaubten Vergünstigungen werden nicht im Rahmen von Handelsverhandlungen vereinbart, sondern einseitig von Industrielländern gewährt – in diesem Fall sind es 25 Industriestaaten, darunter die EU, die den ärmsten Ländern befristet bis 2013 derartige Präferenzen einräumen. Sie erstrecken sich allerdings überwiegend auf Mode 2: die Möglichkeit von Konsumenten, im Ausland

Dienstleistungen in Anspruch zu nehmen. In diesem Bereich bestehen aber ohnehin kaum Beschränkungen, so dass die Bestimmungen im Wesentlichen den schon vor der Präferenzgewährung bestehenden Liberalisierungsstand festschreiben.⁵⁴ Nach Einschätzung des Entwicklungsausschusses der Vereinten Nationen bewirken diese Handelsvergünstigungen daher kaum Exportsteigerungen dieser Ländergruppe im Dienstleistungsbereich – erst recht nicht hinsichtlich der Erbringung von Dienstleistungen durch natürliche Personen. Zudem können diese Präferenzen, da einseitig eingeräumt, auch wieder zurückgenommen werden und haben aufgrund dieser Unsicherheit einen geringeren Wert als Ergebnisse von Handelsverhandlungen, die unbeschränkt gültig sind.

Verknüpfung von Migrations- und Handelsabkommen

Insgesamt spielt Arbeitsmigration – oder die Erbringung von Dienstleistungen durch natürliche Personen – im Welthandel also nur eine geringe Rolle. Dies hat mit den Befürchtungen zu tun, die dieses Thema in der Innenpolitik nahezu aller Länder auslöst. Doch mag auch die Verhandlungsstruktur des GATS selbst dazu beitragen, dass Zugeständnisse bei Mode 4 nur zögerlich vorankommen. Indem man sorgsam den Anschein zu vermeiden sucht, es gehe um Arbeitsmigration, werden gesellschaftliche Risiken, die mit grenzüberschreitenden Personenbewegungen zusammenhängen, weder angesprochen noch begrenzt. Hinzu kommen technische Mängel: Die Kategorien von Dienstleistungsanbietenden werden nicht eindeutig definiert, die Struktur der abzugebenden Angebote (*schedules*) ist kompliziert.

Außerdem fehlt es an Koordinierung der Handelsverhandlungen und -bestimmungen mit den Bedürfnissen und Notwendigkeiten der nationalen Einwanderungsbehörden. Die Einstufung unter »Dienstleistungshandel« schafft meist Inkohärenzen mit nationalen Einwanderungsbestimmungen.⁵⁵ Bisher sind Visabestimmungen, Ausnahmeerlaubnisse und an-

50 WTO, Council for Trade in Services, *Communication from India. Proposed Liberalisation of Movement of Professionals under GATS (S/CSS/W/12)*, Genf, 24.11.2000, <<http://bit.ly/2P975Rw>> (Zugriff am 4.2.2019). Das Dokument liefert eine sehr gute Übersicht über die Restriktionen bei Mode-4-Zugeständnissen.

51 Im Original »Occupational Shortage Lists«, siehe Panizzon, *Trade and Labor Migration* [wie Fn. 34], S. 34.

52 Vgl. ebd.; siehe auch das folgende Kapitel.

53 WTO, *Preferential Treatment to Services and Service Suppliers of Least-Developed Countries*, WT/L/847, Genf, 19.12.2011.

54 United Nations Committee for Development Policy, *What Benefit? Preferential Treatment to Services and Services Suppliers of LDCs*, <<https://www.un.org/ldcportal/what-benefit-preferential-treatment-to-services-and-services-suppliers-of-ldcs/>> (Zugriff am 23.11.2018).

55 Vgl. dazu Panizzon, *Trade and Labor Migration* [wie Fn. 34], S. 9.

dere Fragen des Personenverkehrs ausdrücklich außerhalb des GATS geregelt. Um die Unstimmigkeiten mit nationalen Bestimmungen der Migrationspolitik zu beheben, müsste man an mehreren Punkten ansetzen. Aus Sicht der Herkunftsländer der Migrierenden gilt es, die Angebotsstruktur hinsichtlich Mode 4 so anzupassen, dass ihren Sorgen vor einem Braindrain Rechnung getragen wird. Die Aufnahmeländer dagegen möchten nicht, dass Ausländer nach Ablauf der Aufenthaltserlaubnis illegal im Land verbleiben. Die Wirtschaftsjuristin und Migrationsforscherin Marion Panizzon sieht deshalb eine gemeinsame Verpflichtung, die Überziehung von Aufenthaltserlaubnissen zu vermeiden, als Voraussetzung an, um innerhalb des GATS mehr Zugeständnisse im Bereich Mode 4 zu erreichen.⁵⁶ Damit würde man bereits Elemente von Migrationsabkommen aufnehmen.

Durch Verbindung von Instrumenten aus Handels- und Migrationsabkommen ließe sich den Sorgen der Zuwanderungsländer besser begegnen.

Solche Ergänzungen rühren indes an das bisherige Grundverständnis von Freihandelsverhandlungen, die sich lediglich auf den reinen Handelsaspekt von Mode 4 beziehen. Allerdings berühren das WTO-Recht und Handelsabkommen auch anderswo interne regulatorische Fragen – etwa bei Handelserleichterungen, beim Schutz geistigen Eigentums oder bei nicht-tarifären Maßnahmen. Die vorgeschlagenen Änderungen wären also nicht vollkommen systemfremd. Angesichts der Arbeitskräfteknappheit in zahlreichen Industrieländern mag es also eine Überlegung wert sein, Aspekte von Handels- und Migrationsabkommen zu verbinden, um den berechtigten Sorgen der Zuwanderungsländer besser zu begegnen.

Bisher werden vor allem bilaterale Migrationsabkommen als Instrument der Arbeitsmarktsteuerung angesehen. Die Internationale Arbeitsorganisation (IAO) schätzte die Gesamtzahl an Abkommen zur Steuerung von Arbeitsmigration im Jahr 2015 auf 358.⁵⁷ Diese Abkommen erlauben in einem eng definierten Geltungsrahmen eine spezifische Lenkung

temporärer Migration. Einige Länder haben etwa seit dem Jahrtausendwechsel die Möglichkeiten temporärer Migration ausgeweitet und im Rahmen einer Vielzahl von individuellen Gesetzen und Instrumenten wirkungsvoller zu gestalten versucht. Nach Ansicht des Politologen und Migrationsforschers Steffen Angenendt verfolgen die Abkommen seit der Weltwirtschaftskrise 2008/09 vor allem das Ziel, irreguläre Zuwanderung einzuschränken und die Rücknahme von Migranten zu sichern.⁵⁸ Künftig dürfte der Umstand, dass sich angesichts der alternden Bevölkerung in den meisten Industriestaaten deren Bedarf an qualifizierten Arbeitskräften immer schwerer aus dem heimischen Arbeitsmarkt wird decken lassen, ebenfalls eine Rolle spielen.

Die IAO hat bereits 1949 ein – inzwischen revidiertes und ergänztes – Modellabkommen zur Regelung temporärer und dauerhafter Arbeitsmigration vorgelegt.⁵⁹ Es enthält umfassende Vorschläge für textliche Regelungen zu allen Aspekten des Umgangs mit Arbeitsmigration: Das reicht von Arbeitsbedingungen über Sozialversicherung bis hin zu Regelungen über Doppelbesteuerung oder Rückkehr. Allerdings geht es in diesem Modellabkommen eher um die Definition der Rahmenbedingungen für Arbeitsmigration, nicht um die Beschreibung möglicher Arbeitsplätze. Zwischen ihm und den Regelungen des GATS zu Mode 4 gibt es daher keine Überschneidung – gleichwohl würde sich beides gut ergänzen. Denn handelspolitische Zugeständnisse im Bereich Dienstleistungen/Personenmobilität definieren zwar die möglichen Einsatzbereiche für Arbeitsmigrierende genau, lassen jedoch die im Modell-Migrationsabkommen zur Regelung vorgeschlagenen Aspekte außen vor.

Eine große Herausforderung besteht darin, die richtige Balance zwischen Regulierung und Liberalisierung zu finden. Die IAO hat in einer umfassenden Studie mehr als 151 bilaterale Migrationsabkommen und Memoranda of Understanding zur Migration geringqualifizierter Arbeitskräfte ausgewertet und Empfehlungen entwickelt. Einige von ihnen betreffen Mechanismen, die in Freihandelsabkommen bereits

⁵⁶ Ebd., S. 15, 24.

⁵⁷ Aurelia Segatti, »Bilateral Labour Migration Agreements: Trends and Examples of Good Practice«, *ILO Labour Migration Information-sharing Session*, Kadoma Hotel, Zimbabwe, 16. – 17.7.2015.

⁵⁸ Vgl. Steffen Angenendt, *Entwicklungspolitische Perspektiven temporärer und zirkulärer Migration*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, August 2014 (SWP-Studie 13/2014).

⁵⁹ ILO, *Model Agreement on Temporary and Permanent Migration for Employment, including Migration of Refugees and Displaced Persons*, Annex to R 086 Migration for Employment Recommendation, (Revised) 1949 (Nr. 86), Genf 1949, <https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_ID:312424> (Zugriff am 28.1.2019).

üblich und teilweise erprobt sind. So wird ein reguläres Überprüfungssystem, vor allem durch gemeinsame Ausschüsse, vorgeschlagen.⁶⁰ EU-Handelsabkommen enthalten bereits solche Instrumente, die um Migrationsaspekte im Zusammenhang mit Mode 4 erweitert werden könnten. Zudem rät die IAO, im Rahmen multilateraler und regionaler Foren sowie Regionalintegrationsgemeinschaften über Verbesserungen von Abkommen und Mindeststandards zu beraten. Dies spricht dafür, auch *regionale Handelsverhandlungen* zu Dienstleistungen – etwa im Zuge von Wirtschaftspartnerschaftsabkommen mit der EU – für das Thema Migration/Mode 4 zu nutzen. Andere Vorschläge der IAO-Studie ähneln solchen, die mit Blick auf Freihandelsabkommen bereits erhoben wurden: So wäre es wichtig, ergänzend zur Umsetzung von Handelsabkommen Reformen in anderen Bereichen anzustoßen. Für den Bereich Migration wären das beispielsweise Mindestlöhne, Sozialversicherungsregime und Wiedereingliederungshilfen.

60 ILO/Global Knowledge Partnership on Migration and Development (KNOMAD), *Bilateral Agreements and Memoranda of Understanding on Migration of Low-Skilled Workers: A Review*, Genf 2015, <https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---migrant/documents/genericdocument/wcms_357389.pdf> (Zugriff am 4.2.2019).

Von der Theorie zur Praxis: Kann Handelspolitik Migration beeinflussen?

Ergebnisse der analytischen Überlegungen

Ein eindeutiger ursächlicher Zusammenhang zwischen Handelsliberalisierung und Migration lässt sich über die beobachteten Korrelationen hinaus empirisch nicht nachweisen. Die vorliegenden Untersuchungen kommen zu stark divergierenden Ergebnissen, je nachdem, welche zusätzlichen Faktoren berücksichtigt werden: Demnach kann Handel mal zu einer Zu-, mal zu einer Abnahme von Migration beitragen, oder dritte Faktoren wirken sich auf die beiden anderen aus.

Es zeigt sich, dass eine Reihe von Faktoren, die mit Handelsströmen im Zusammenhang stehen, auch wichtige Erklärungsfaktoren für Migrationsströme sind. Dem BSP/Kopf kommt eine besonders große Bedeutung zu. Damit stellt sich aber die Grundfrage, inwiefern Außenhandel zu nachhaltiger wirtschaftlicher Entwicklung beitragen kann.

Die Überlegungen im Rahmen der neuen Außenhandelstheorie und neuen Institutionenökonomik wie auch die empirischen Beobachtungen führen zu ausdifferenzierten Politikempfehlungen, wie Handelspolitik Wachstum und Entwicklung fördern könne – die langfristig notwendige Basis, um Anreize für Migration zu verhindern. Verworfen wurde inzwischen die bis Anfang der 1990er Jahre vorherrschende Meinung, allein der freie Preismechanismus, möglichst wenig staatliche Intervention und einseitige Außenhandelsliberalisierung böten die beste Grundlage für wirtschaftliche Entwicklung. Untersuchungsergebnisse der letzten Jahre legen sehr viel komplexere Politikansätze nahe, um der unterschiedlichen Situation armer Länder gerecht zu werden:

- Der Globalisierungsprozess produziert Gewinner und Verlierer. Welche Länder das sind, hängt von mehreren Faktoren ab: dem historischen Zufall, der konkreten Wirtschaftsstruktur eines Landes,

seinem Entwicklungsstand, seiner geographischen Nähe zu erfolgreichen Wirtschaftszentren.⁶¹ Eine erfolgreiche Handelspolitik muss daher die spezifische Situation eines Landes berücksichtigen.

Außenhandel hat nicht automatisch die Konvergenz der beteiligten Länder zur Folge. Die neuen Modelle unterstreichen daher die »Notwendigkeit eigenständiger Entwicklungen in der Peripherie«.⁶²

- Handelsreformen müssen in breitere Reformstrategien eingebettet sein. Zwar haben alle Länder mit nachhaltigem Wachstum Handelsschranken gesenkt, doch waren Handelsreformen nur dann erfolgreich, wenn gleichzeitig andere Restriktionen abgebaut wurden – durch eine umsichtige Wirtschaftspolitik, den Ausbau von Infrastruktur und Institutionen mit Handelsbezug sowie durch Investitionen in Humankapital.⁶³ Effizienzsteigerung lässt sich durch die Reduzierung interner und externer Handelskosten, einschließlich jener für Infrastruktur, sowie eine Marktöffnung für Zwischengüter erreichen.
- Fast alle erfolgreichen Länder haben implizit oder explizit ihre Exporte gefördert. Dies funktioniert allerdings nur mit effizienten und gut funktionierenden Verwaltungen. Vor allem in ärmeren Ländern ist diese Grundvoraussetzung häufig nicht erfüllt.⁶⁴

⁶¹ Als Zusammenfassung der neuen Außenhandelstheorie vgl. Evita Schmiege, *Regionale Integration: die Europäische Union und die Karibik*, Dissertation, Leipzig 2006.

⁶² Robert Kappel, »Paul R. Krugman (1953–) – Die neue Außenhandelstheorie und die Ungleichheit der Nationen«, in: *Entwicklung und Zusammenarbeit*, 40 (1999) 1, S. 179–182.

⁶³ Vgl. The World Bank, *Economic Growth in the 1990s* [wie Fn. 6], S. 133–155.

⁶⁴ Ebd.

Übersicht 1

Beziehungen zwischen Handel und Migration laut theoretischen, ökonometrischen und analytischen Untersuchungen

Art der Beziehung Handel – Migration	Erklärungsfaktor
Substitution (mehr Handel – weniger Migration)	Handel führt zu Lohnangleichung und Steigerung des Volkseinkommens, was den Migrationsanreiz senkt.
Unklar: Komplementarität oder Substitution	Andere Motivation als Lohnunterschiede führen zu Handel und Faktorpreisausgleich (Neue Außenhandels- theorie: Skalenerträge, technologische Differenzen, externe Effekte), Handel kann Migration anheizen oder abschwächen.
Komplementarität (mehr Handel – mehr Migration)	<ul style="list-style-type: none"> ■ Handelsliberalisierung steigert das BSP/Kopf, wodurch finanzielle Restriktionen für Migration gelockert werden; ■ Handelsliberalisierung führt zu Anpassungskosten (Lohnsenkungen oder Arbeitslosigkeit), was vor allem hochqualifizierte Menschen zur Abwanderung bewegt; ■ Handelsliberalisierung und Anpassungskosten betreffen hauptsächlich arbeitsintensive Sektoren, deshalb migrieren vor allem Geringqualifizierte; ■ Außenhandel stärkt die Verbindung zwischen Staaten und erleichtert Migration, wenn Handelsabkommen etwa Personenmobilität erleichtern; ■ Handel und Migration stehen in positiver Korrelation, als Migrationsursache werden andere Faktoren ausgemacht, etwa eine hohe Nachfrage nach Arbeitskräften.
Komplementarität (mehr Migration – mehr Handel)	<ul style="list-style-type: none"> ■ Existenz einer Diaspora führt zu <ul style="list-style-type: none"> – steigenden Exporten des Aufnahmelandes wegen verbesserter Information über Herkunftsland (Emigrationsnetzwerk); – steigenden Importen des Aufnahmelandes wegen neuer Konsumentenpräferenzen; – mehr Migration wegen genauerer Information über Aufnahmeland im Herkunftsland und Interesse an Familienzusammenführung; ■ Korrelation wegen anderer Faktoren: Wachstumssektoren (Investitionen) führen wegen Arbeitskräfte-Nachfrage zu Migration und Ausbau von Handelsströmen.
Zunächst mehr Migration, dann weniger	Handelsliberalisierung führt zunächst zu Anpassungskosten, die Menschen in die Migration treiben. Langfristig nimmt das BSP zu, die Migration ab (Migrationsbuckel).

- Ein Land wird erst dann von freien Handels- und Kapitalflüssen profitieren, wenn es über ein Minimum an institutionellen Kapazitäten und Humankapital verfügt. Anderenfalls führt Handelsliberalisierung zu Instabilität. Institutionelle Kapazitäten sind an Voraussetzungen geknüpft: Innovation, Bildung und Fortbildung zählen zu den wichtigsten, um in der Globalisierung bestehen zu können.⁶⁵ Infrastruktur und öffentliche Dienstleistungen sind mit Voraussetzung für Produktivitätssteigerungen und dafür, dass ein Land seine komparativen Vorteile nutzen kann.⁶⁶
- Handelsliberalisierung kann – entgegen den Annahmen, die in den 1980er Jahren vorherrschten – Ungleichheit und Armut verschärfen. Die Marktintegration sollte daher mit einer Sozial- und Verteilungspolitik einhergehen, die solche Probleme angeht.⁶⁷

Viele Einflussfaktoren bestimmen darüber, ob Handelspolitik den Migrationsanreiz senkt – man darf ihre Rolle daher nicht überschätzen.

Ob Handelspolitik langfristig dazu verhilft, dass mit einer Erhöhung des Pro-Kopf-Einkommens auch der Migrationsanreiz sinkt, hängt mithin von vielen Einflüssen und Rahmenbedingungen ab. Eine Abschwächung des Importschutzes, selbst Erleichterungen beim Zugang zu Absatzmärkten ziehen nicht automatisch Wohlfahrtssteigerungen nach sich. Die entwicklungs- und migrationspolitischen Erwartungen an Handelsabkommen sollten daher moderat sein. Bestimmend für die Entwicklung eines Landes sind vor allem dessen interne Konditionen und die strategische Begleitung von Außenhandelsreformen durch Reformen in anderen Politikbereichen, durch Rechtssicherheit und gute Regierungsführung. Das Ergebnis von Handelsabkommen hängt also ganz

wesentlich von ihrer Umsetzung ab. In Entwicklungsländern wird diese durch geringe finanzielle, administrative und unternehmerische Kapazitäten erschwert.

Vor diesem Hintergrund besteht die Aufgabe einer Handelspolitik, die den Zusammenhang zwischen Handel und Migration berücksichtigen will, darin, langfristig zu nachhaltigen Wachstumsperspektiven beizutragen. Dafür müssen Ausgestaltung und Reichweite handelspolitischer Instrumente bestimmten Anforderungen genügen.⁶⁸ Folgende Elemente spielen dabei eine Rolle:

- Um negative Wirkungen wie Arbeitslosigkeit möglichst zu vermeiden, müssen die Chancen und Risiken für die Handelspartner schon vor dem Abschluss von Handelsabkommen durch Nachhaltigkeitsfolgenabschätzungen identifiziert werden.
- Abkommen sollten sich möglichst schnell und eindeutig positiv auswirken. Sie müssen daher eine tatsächliche Marktoöffnung für wichtige Exportprodukte der Partnerländer nach sich ziehen.
- Dies verlangt eine geschickte Ausgestaltung der Liberalisierungsschritte im Rahmen des Abkommens: Kurzfristige negative Wirkungen durch den Prozess der Anpassung an verschärften Wettbewerb müssen möglichst verhindert werden durch längere Übergangsfristen bei der Senkung von Importzöllen in gefährdeten Sektoren. Zu prüfen ist außerdem, welche als für die interne Entwicklung wichtig erachteten Sektoren dauerhaft geschützt werden müssen.
- Die Zölle auf wichtige Inputs in die Produktion, das können auch Dienstleistungen sein, sind dagegen sofort zu senken.
- Die Abkommen müssen flexibel genug gestaltet sein, um Bedürfnissen wie Ernährungssicherung und Entwicklung heimischer Industrien (Erziehungszollargument) gerecht werden zu können.
- Im Falle problematischer Entwicklungen infolge der Handelsliberalisierung ist es wichtig, mit flexiblen Schutzmechanismen (sogenannten Schutzklauseln oder *safeguards*) darauf reagieren zu können.
- Es muss den Ländern möglich sein, den durch Abkommen neu eingeräumten Marktzugang auch tatsächlich zu nutzen. Gerade in Entwicklungs-

⁶⁵ Jean-Yves Huwart/Löic Verdier, *Economic Globalisation. Origins and Consequences*, Paris: OECD Publishing, 2013 (OECD Insights), <https://read.oecd-ilibrary.org/economics/economic-globalisation_9789264111905-en#page3> (Zugriff am 19.6.2019).

⁶⁶ Martin/Taylor, »The Anatomy of a Migration Hump« [wie Fn. 17].

⁶⁷ Neil McCulloch/L. Alan Winters/Xavier Cirera, *Trade Liberalization and Poverty – A Handbook*, London: Centre for Economic Policy Research (CEPR), 2001, <https://vi.unctad.org/tapcd/papers_documents/mcculloch_winters_cirera_2001_trade_liberalization_poverty.pdf> (Zugriff am 18.9.2019).

⁶⁸ Vgl. hierzu Evita Schmieg, *Handels- und Investitionsabkommen als Beitrag zu nachhaltiger Entwicklung? Lehren aus dem Wirtschaftspartnerschaftsabkommen der EU mit karibischen Staaten*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Juni 2015 (SWP-Studie 13/2015).

ländern fehlen dafür aber häufig die Kapazitäten und finanziellen Voraussetzungen. Die Unterstützung ärmerer Länder durch handelsbezogene Wirtschaftspolitik – Aid for Trade – ist daher für eine gelungene Umsetzung von zentraler Bedeutung.

- Aspekte sozialer und ökologischer Nachhaltigkeit sind ebenfalls zu berücksichtigen, um direkte negative Wirkungen auf Menschen zu verhindern, die den Wegzug aus Regionen befördern (etwa Umweltschäden durch die Produktion).

Prüfraster für die Bezüge zwischen Handel und Migration

Die folgende Checkliste zum Zusammenhang zwischen Handel und Migration ermöglicht es, die wichtigsten Wirkungsmechanismen auch einzelner Handelsinstrumente zusammenfassend abzuschätzen. Sie kann die komplexen Verbindungen zwischen Handelsinstrumenten und Migrationsströmen jedoch nur annähernd darstellen und erhebt keinerlei Anspruch auf Vollständigkeit. Aber schon dieser Versuch zeigt, wie viele Faktoren und Indikatoren bekannt sein und berücksichtigt werden müssen, um eine Wirkungsanalyse zu erlauben.

Wirksamkeit des Handelsinstruments

- Sind die beteiligten Akteure/Importeure in Europa und die Produzierenden im Partnerland über die Bestimmungen des Abkommens umfassend informiert?
- Verfügen die Produzierenden über die zur Produktionssteigerung notwendigen Kapazitäten?
- Erlauben die internen Rahmenbedingungen einschließlich Infrastruktur die Produktionssteigerung oder stehen andere Faktoren wie der Zugang zu Krediten und anderen Inputs in die Produktion einer Ausweitung der Produktion entgegen?
- Betreibt die Regierung Exportförderung?
- Gibt es andere Formen handelsbezogener Unterstützung, um die zuvor genannten Probleme auszuräumen?

Rahmenbedingung: Handelsabkommen an nachhaltiger Entwicklung orientiert

- Ist echter Marktzugang eingeräumt, mithin dessen Umfang so groß, dass er nicht von anderen Marktfaktoren (generelle Marktentwicklung – Mengen und Preise) ausgehebelt werden kann?

- Sind negativen Wirkungen von Handelsliberalisierung für Menschen und Sektoren durch breitere Reformstrategien (soziale Sicherung, Bildungs-/Weiterbildungspolitik, Arbeitsmarktpolitik) Grenzen gesetzt? Sind langfristig positive Auswirkungen auf soziale und ökologische Standards zu erwarten?

Rahmenbedingung: Interne Verteilungsfragen

- Führen steigende Exporte tatsächlich zum Abbau von Armut (durch Lohnerhöhungen oder Gewinnzuwächse für Kleinproduzierende)? Gibt es gewerkschaftliche Organisationen oder andere Möglichkeiten der Beteiligung von Arbeitnehmenden?
- Fällt die Verteilung der Abkommenswirkungen insgesamt sozial aus? Welche gesellschaftlichen Gruppen profitieren?
- Verteilungsfragen (lokal/regional): Wie verändert sich die Situation in verschiedenen Regionen? Werden strukturschwache Regionen – positiv wie negativ – besonders betroffen?
- Unterscheiden sich kurz- und langfristige Wirkungen und, wenn ja, inwiefern?

Wie betrifft das Abkommen Migrationswillige und -fähige?

- Welche Migrationsneigung zeigen die gesellschaftlichen Gruppen, die durch das Abkommen gewinnen oder verlieren?
- Gibt es andere Faktoren, die auf Migration einwirken? Wie steht es um die Unsicherheit für Leben und Eigentum, also interne politische, soziale und ökologische Rahmenbedingungen?
- Gibt es eine Diaspora und Beziehungen dorthin?
- Räumt das Abkommen Möglichkeiten legaler Migration ein?

Allgemeine Rahmenbedingungen

- Welche nationalen politischen, sozialen und ökologischen Faktoren (Naturkatastrophen, Veränderung der landwirtschaftlichen Gegebenheiten, neue Steuern etc.) wirken auf die Entwicklung des Landes?
- Welche internationalen Faktoren oder internationalen Faktoren beeinflussen die wirtschaftliche und soziale Entwicklung ggf. stärker als das Handelsabkommen (bspw. Wirtschafts- und Finanzkrise)?

In Übersicht 2 werden am Beispiel einer möglichen Erhöhung der Olivenölquote für Tunesien in einem Handelsabkommen mit der EU die Fragen der Checkliste spezifiziert.

Übersicht 2

Spezifizierung der Checkliste auf den Beispielfall »Erhöhung der Olivenölquote für Tunesien«**1. Wirksamkeit des Handelsinstruments:
Erhöhung der Olivenölquote**

- Ist die Quotenerhöhung Importeuren und Exporteuren bekannt?
- Beherrscht die Verwaltung den Umgang mit der Quote, und werden Importlizenzen nicht-diskriminierend auch an kleine Exporteure vergeben?
- Verfügt Tunesien über die Kapazitäten, die für einen Ausbau der Olivenproduktion notwendig sind? Ist das Interesse der Produzierenden vorhanden?
- Erlauben auch die internen Rahmenbedingungen (Kredite des Finanzsektors, Vorhandensein von Inputs in die Produktion) einschließlich der Infrastruktur eine Produktionssteigerung?
- Ist handelsbezogene Entwicklungspolitik vorgesehen, um insbesondere kleine und mittlere Unternehmen bei auftretenden Problemen in diesen Bereichen unterstützen zu können?

2. Rahmenbedingung: Handelsabkommen an nachhaltiger Entwicklung orientiert

- Ist die Quotenerhöhung groß genug, um gegenüber anderen Marktfaktoren (generelle Marktentwicklung – Mengen und Preise) einen zusätzlichen Produktions- und Exportanreiz zu bewirken?
- Sind mögliche negative Wirkungen der Handelsliberalisierung eingegrenzt?

**3. Interne Rahmenbedingung:
Verteilungsfragen**

- Welche Gruppen gewinnen durch die Steigerung der Olivenölquote? Erhält auch die arme Landbevölkerung etwas von den Renten, die durch die Quotierung entstehen? Bekommen Lohnarbeitende oder Kleinproduzierende einen Anteil? Bestehen gewerkschaftliche Organisationen oder andere Möglichkeiten, Arbeitnehmende zu beteiligen?

- Wie verändert das Abkommen die Situation in verschiedenen Regionen? Werden strukturschwache Regionen besonders betroffen? Werden Einkommensgefälle im Land verstärkt oder abgeschwächt?

4. Wie betrifft das Abkommen Migrationswillige und -fähige?

- Wie ist die Migrationsneigung bei den Menschen in der Region, in der Olivenöl angebaut wird? Handelt es sich um entfernte Regionen mit stabiler sozialer Struktur, in der Menschen eher immobil sind?
- Gibt es andere Faktoren in der Region, die auf Migration einwirken? Sind die internen Rahmenbedingungen stabil? Wie steht es politisch etwa um die Kriminalität, sozial um den Stand der Ungleichheit oder ökologisch um den Regenfall und die Umweltbedingungen? Steigert eine existierende Diaspora die Migrationsneigung?

5. Allgemeine Rahmenbedingungen

- Gelingt Tunesien der Demokratisierungsprozess, und entstehen wirtschaftliche und politische Stabilität sowie Rechtssicherheit?
- Werden die ökonomischen Perspektiven der EU Absatzsteigerungen für Tunesien erlauben?

Perspektiven für das Thema Migration in der EU-Handelspolitik

Das Thema Migration kann direkt in Freihandelsabkommen Eingang finden, indem Möglichkeiten zur legalen Wanderung geschaffen werden, wie oben

beschrieben. Darüber hinaus lassen sich aber auch Wege der Kooperation oder Konditionalitäten und Vorbedingungen formulieren, Letztere mit oder ohne Sanktionierungsmöglichkeiten.

Die EU wird Migrationsaspekte künftig stärker in ihre Handelspolitik integrieren. So sieht es die Euro-

päische Kommission in ihrer *Trade for All*-Strategie vor und benennt konkrete Handlungsfelder.⁶⁹ Mobilitätsvereinbarungen sollen künftig etwa Handelsverhandlungen ergänzen und gegenseitige Erleichterungen bei der Mobilität unternehmensinterner Personentransfers im Rahmen von Marktzugangsverhandlungen eingeräumt werden. Vorgesehen sind zudem die bessere Koordinierung von Einwanderungs- und Visa Bestimmungen mit der Handelspolitik sowie die leichtere Anerkennung von Berufsqualifikationen. Durch Austausch und Fortbildung soll es gelingen, die Mobilitätsbestimmungen der Abkommen besser zu nutzen.

Ein verbesserter Zugang zum europäischen Markt für natürliche Personen, die Dienstleistungen erbringen (Mode 4), wird im Rahmen von Freihandelsabkommen künftig ebenfalls eine größere Rolle spielen. Dienstleistungen sind für die EU ein wichtiger Exportsektor. Die EU hat mit einem Anteil von 22 Prozent am Welt-Dienstleistungshandel (USA 15 Prozent, China 8 Prozent) und einer positiven Handelsbilanz in Höhe von über 150 Milliarden Euro/Jahr ein offensives Interesse an weiterer Handelsliberalisierung in diesem Bereich.⁷⁰ Wenn sie ihre Dienstleistungsexporte in andere Länder ausweiten möchte, wird ihr nichts anderes übrig bleiben, als sich vor allem bei Mode 4 flexibler als bisher zu zeigen. Denn der zumindest zeitweise Aufenthalt natürlicher Personen zur Erbringung von Dienstleistungen in der EU ist wiederum für viele Partnerländer das wichtigste offensive Handelsinteresse im Dienstleistungsbereich. Die EU-Kommission geht daher davon aus, dass dieses Thema weiterhin auf der Tagesordnung stehen wird. Zudem werden die Migrationsregeln zu Zugang und Aufenthalt in der EU demnächst enger koordiniert werden müssen, damit der Marktzugang tatsächlich realisiert werden kann, der anderen Ländern unter Freihandelsabkommen eingeräumt wird⁷¹ – sind doch die administrativen und Visabestimmungen der EU ausschlaggebend dafür, ob in Handelsabkommen eingeräumte Präferenzen für jene, die ausländische Dienstleistungen erbringen, überhaupt genutzt werden können. Karibische Staaten haben diesen Um-

stand gegenüber der EU mit Blick auf das Wirtschaftspartnerschaftsabkommen dezidiert kritisiert.⁷² Muss ein Geschäftsmann vor einer Reise beispielsweise getrennte Visa für verschiedene EU-Länder beantragen, so bedeutet dies nicht nur erheblichen Aufwand, sondern erschwert auch die zeitliche Planung. Der »Entwurf von Modellen, um die Verpflichtungen aus Handelsabkommen zu erfüllen und den Zugang von Personen aus Drittländern für geschäftliche Zwecke zu erleichtern«, steht daher weit oben auf der Agenda der EU-Kommission.⁷³ Die Wortwahl macht deutlich, dass es der EU dabei um die Erleichterung des Zugangs vor allem für hochqualifizierte Fachkräfte (*professionals*) geht.

Welche Aspekte sind nun zu beachten, wenn die EU künftig den Marktzugang unter Mode 4 erweitern möchte, um den Forderungen der Partnerländer in Handelsverhandlungen entgegenzukommen? Zunächst einmal sprechen wichtige Argumente dafür, das Thema Mode 4 eher bilateral oder regional als auf multilateraler Ebene in der WTO zu behandeln. Eine Markttöffnung ist auf WTO-Ebene vergleichsweise schwer zu erreichen, da sie nach dem Grundsatz der Meistbegünstigung gegenüber allen Ländern gilt, auch wenn Ausnahmen möglich sind. Im Rahmen von Freihandelsabkommen lässt sich leichter definieren, für welche Gruppen von Dienstleistungsanbietenden im ökonomischen und gesellschaftlichen Interesse der Zugang vereinfacht werden soll. Zugleich bleibt der Anwendungsbereich durch die geringere Zahl der Vertragsbeteiligten überschaubarer als im WTO-Rahmen.

Wegen der Problematik des Braindrain, der die Entwicklungschancen ärmerer Länder erheblich beeinträchtigt, aber auch angesichts gesellschaftlicher Widerstände in Zuwanderungsländern empfiehlt es sich, Migration zumindest zunächst auf temporärer oder zirkulärer Basis zu ermöglichen. »Zirkuläre Migration«, bei der (Arbeits-)Migrierende mindestens einmal ins Zielland zuwandern, zurück ins Herkunftsland ziehen und erneut ins Zielland zuwandern, könnte einen Beitrag zum Know-how-Transfer in Entwicklungsländer leisten, ohne Braindrain zu bewirken, und zugleich dem Arbeitskräftebedarf alternder Gesellschaften in der EU entgegenkommen. Der Entwicklungsgedanke – dass zirkuläre Migration

69 European Commission, *Trade for All. Towards a More Responsible Trade and Investment Policy*, Luxemburg 2014, S. 12, <http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2015/october/tradoc_153846.pdf> (Zugriff am 26.6.2019).

70 European Commission, *Fitness Check on EU Legislation on Legal Migration* [wie Fn. 44], S. 188.

71 Ebd., S. 151.

72 Vgl. Schmieg, *Handels- und Investitionsabkommen als Beitrag zu nachhaltiger Entwicklung?* [wie Fn. 68].

73 European Commission, *Fitness Check on EU Legislation on Legal Migration* [wie Fn. 44], S. 188 [eigene Übersetzung].

sowohl im Interesse des Herkunfts- als auch Empfängerlandes sowie des migrierenden Menschen selbst liegt – entspricht dabei dem Grundverständnis zirkulärer Migration.⁷⁴

Den Entwicklungsländern wiederum ist zu raten, den Marktzugang, den sie ausländischen Direktinvestitionen gewähren (ein Import unter Mode 3), an Forderungen nach Marktzugang unter Mode 4 zu knüpfen, um dessen Möglichkeiten besser auszuschöpfen. So könnten sich die Herkunftsländer der Investitionen beispielsweise verpflichten, temporäre Migration zwecks Aus- und Weiterbildung der Angestellten vor Ort zu ermöglichen. Insbesondere im Hinblick auf die Anforderungen des globalen Arbeitsmarkts bekämen Beschäftigte aus Entwicklungsländern durch einen zeitweisen Aufenthalt im Mutterkonzern Gelegenheit, ihr Wissen und ihre Erfahrungen zu erweitern.⁷⁵ Solche Bedingungen sind zwar im WTO-Abkommen über handelsbezogene Investitionsmaßnahmen (Agreement on Trade Related Investment Measures, TRIMS) verboten, das GATS, dessen Mode 3 sich auf die Niederlassung von Dienstleistungsunternehmen bezieht, erlaubt jedoch nationale Einschränkungen in den Angebotslisten. Entwicklungsländer sollten diese Flexibilität aus eigenem Entwicklungsinteresse häufiger nutzen.

Investitionen und temporäre Migration von Angestellten ließen sich zudem besser verbinden, indem die Regierungen der Aufnahmeländer stärker mit dem Privatsektor der Herkunftsländer zusammenarbeiten. Die UNCTAD schlägt zu diesem Zweck die Einrichtung von Plattformen für den Dialog zwischen Privatsektor und Staat und Informationsaustausch vor,⁷⁶ um Arbeitsbeschaffungsvorhaben zu entwickeln und der negativen Perzeption von Migration etwas entgegenzusetzen. Die deutsche Wirtschaft hat mit »Afrika kommt!« eine Initiative gestartet, erfolgreiche junge afrikanische Arbeitskräfte für begrenzte Zeit in deutsche Unternehmen zu holen.⁷⁷ Solche Initiativen könnten sinnvoll mit der Umsetzung von Freihandelsabkommen verknüpft werden. Denn auch dabei bedarf es der Zusammenarbeit mit der Wirtschaft, die die Chancen der Abkommen nutzen soll.

Denkbar wäre überdies, dass die EU das Thema Migration künftig in Handelsabkommen im Sinne einer Konditionalität aufnimmt, um Migrationsbeschränkung mit Handelsanreizen zu verbinden. Anzeichen dafür enthält der *Fitness Check Migration*, in dem es heißt, »Handelspolitik sollte den Rahmen [policy framework] für die Rückkehr und Wiederaufnahme irregulär Migrierender berücksichtigen«,⁷⁸ ohne dies jedoch weiter zu konkretisieren.

Die EU-Handelspolitik kennt eine positive Konditionalität (ohne Bezüge zur Migrationspolitik) im Allgemeinen Präferenzsystem Plus (APS+), das als Anreizsystem für nachhaltige Entwicklung und gute Regierungsführung ausgestaltet wurde. Es reduziert die Importzölle für als »verwundbar« (*vulnerable*) definierte UN-Mitgliedstaaten niedrigen und unteren mittleren Einkommens auf null, die 27 internationale Konventionen aus den Bereichen Menschenrechte, Arbeitsrechte, Umweltschutz und gute Regierungsführung umsetzen. Im Rahmen der einseitig gewährten Handelspräferenzen werden also Länder belohnt, die sich besonders um soziale und ökologische Nachhaltigkeit bemühen.

Die USA nutzen in ihrem Präferenzsystem auch *negative* Konditionalitäten zur Durchsetzung eigener außenpolitischer Ziele. So können im Rahmen des amerikanischen Präferenzsystems für Staaten Subsahara-Afrikas (African Growth and Opportunity Act) nur solche Länder Vergünstigungen erhalten, die (neben anderen Bedingungen) auf Aktivitäten verzichten, die nationalen Sicherheits- oder außenpolitischen Interessen der USA zuwiderlaufen.⁷⁹ In der Praxis wird das Instrument so angewandt, dass Ländern mit dem Entzug der AGOA-Handelspräferenzen gedroht wird, wenn sie Zölle erheben wollen, die auch amerikanische Waren betreffen. Dies geschah beispielsweise im Jahr 2018 gegenüber ostafrikanischen Ländern, die den Import von Gebrauchtkleidung verbieten wollten.⁸⁰

⁷⁴ European Commission, *Fitness Check on EU Legislation on Legal Migration* [wie Fn. 44].

⁷⁵ Panizzon, *Trade and Labor Migration* [wie Fn. 34], S. 26.

⁷⁶ UNCTAD, *Migration for Structural Transformation* [wie Fn. 16], S. 154.

⁷⁷ Siehe die Website der Initiative: <<https://afrika-kommt.de/>> (Zugriff am 23.1.2019).

⁷⁸ European Commission, *Fitness Check on EU Legislation on Legal Migration* [wie Fn. 44], S. 150.

⁷⁹ AGOA Country Eligibility, AGOA.info/tralac, <<https://agoa.info/about-agoa/country-eligibility.html>> (Zugriff am 2.7.2019).

⁸⁰ Susanne Maria Kraus, »Ostafrika kämpft weiter gegen Second-Hand-Kleidung«, *Deutsche Welle*, 26.3.2018, <<https://www.dw.com/de/ostafrika-k%C3%A4mpft-weiter-gegen-second-hand-kleidung/a-42744807>> (Zugriff am 23.9.2019).

**Sanktionen gegen illegale
Migration in Handelsabkommen
würden die Grundidee dieser
Abkommen untergraben.**

Grundsätzlich wäre es möglich, Handelsabkommen mit Konditionalitäten aus dem Bereich Migration zu versehen – etwa im Hinblick auf die Rücknahme illegal migrierender Menschen. Eine solche Konditionalität könnte sogar über das Streitschlichtungssystem, das in jedem EU-Handelsabkommen enthalten ist, mit Handelssanktionen wie der Wiedereinführung von Zöllen verbunden werden. Allerdings würde eine solche Instrumentalisierung der Handelspolitik für migrationspolitische Zwecke die Stabilität und Vorhersehbarkeit der Rahmenbedingungen für Außenhandel untergraben – und damit dem Hauptziel von Handelsabkommen entgegenstehen. Die EU würde damit ihren Ansatz aufgeben, in Handelsabkommen auf Sanktionsinstrumente zwecks Durchsetzung außenpolitischer Ziele zu verzichten.

Migration in den Handelsregelungen zwischen der EU und Afrika

Die Frage, inwiefern Handelspolitik mit Migration zusammenhängt, ist für Europa insbesondere mit Blick auf den afrikanischen Nachbarkontinent interessant. Zwar ist die EU nach wie vor die wichtigste Handelspartnerin Afrikas, hat aber erheblich an Bedeutung verloren. Lag ihr Anteil an den afrikanischen Exporten 1995 noch bei über 40 Prozent, waren es 2018 nur noch knapp 25 Prozent.⁸¹ Umgekehrt ist Afrika mit einem Anteil von 7,1 Prozent an den Importen und 7,5 Prozent an den Exporten (2018) keine wichtige Handelsregion für die EU, auch wenn sich das Handelsvolumen (Ex- und Importe) seit Anfang des Jahrtausends etwa verdreifacht hat (auf etwa 350 Milliarden US-Dollar, 307 Milliarden Euro).⁸² Über die Hälfte der Einführen kamen aus nur vier Ländern (Südafrika, Algerien, Nigeria und Marokko). Der Anteil Subsahara-Afrikas am EU-Außenhandel dagegen liegt bei nur 3,7 Prozent. Nach wie vor importiert die EU aus Afrika (ausgenommen Marokko) vorwiegend Rohstoffe und exportiert vor allem Industrieprodukte und weiterverarbeitete Waren. Die Handelsbeziehungen zwischen der EU und afrikanischen Staaten sind also ungleichgewichtig und unterliegen je nach Land und Region unterschiedlichen Regelwerken (siehe die umseitige Karte).

An Bedeutung aber hat für die EU in den vergangenen Jahren das Thema Migration aus Afrika gewonnen. Zwar blieb die legale Einwanderung aus Afrika nach Europa seit 2012 in etwa stabil, nachdem sie in den Vorjahren gefallen war (2016: 288 000). Die Zahl der Asylsuchenden, die irregulär migrierten, stieg

jedoch erheblich an, von unter 100 000 (bis 2013) auf über 200 000 Menschen im Jahr 2016, überwiegend aus Subsahara-Afrika.⁸³

Auf Basis der bisherigen Überlegungen sind zur Beurteilung der EU-Handelsinstrumente gegenüber Afrika und ihrer Wirkung auf Migration insbesondere zwei Fragestellungen interessant: (1) Spielt das Thema Migration in den EU-Handelsinstrumenten eine Rolle? Dies kann sowohl die illegale Migration und damit verbundene Themen wie Rückführung betreffen als auch Fragen der legalen Migration bzw. Markttöffnung für Dienstleistungserbringende. (2) Verspricht die Ausgestaltung der Abkommen einen Beitrag zu nachhaltiger Entwicklung und der Schaffung von Zukunftsperspektiven?

Assoziierungsabkommen mit nordafrikanischen Staaten

Mit den nordafrikanischen Staaten ist Europa über die euro-mediterrane Partnerschaft verbunden, in deren Rahmen Assoziierungsabkommen geschlossen wurden (in der Karte gelb gekennzeichnet). Im Rahmen dieser Partnerschaft bestehen mit allen Mittelmeerländern außer Syrien und Libyen Freihandelsabkommen, die sich im Wesentlichen auf den Handel mit Industriegütern beschränken.⁸⁴ Mit Marokko und Tunesien wurde darüber diskutiert, über den Waren-

⁸¹ UNCTAD, *UNCTADstat*.

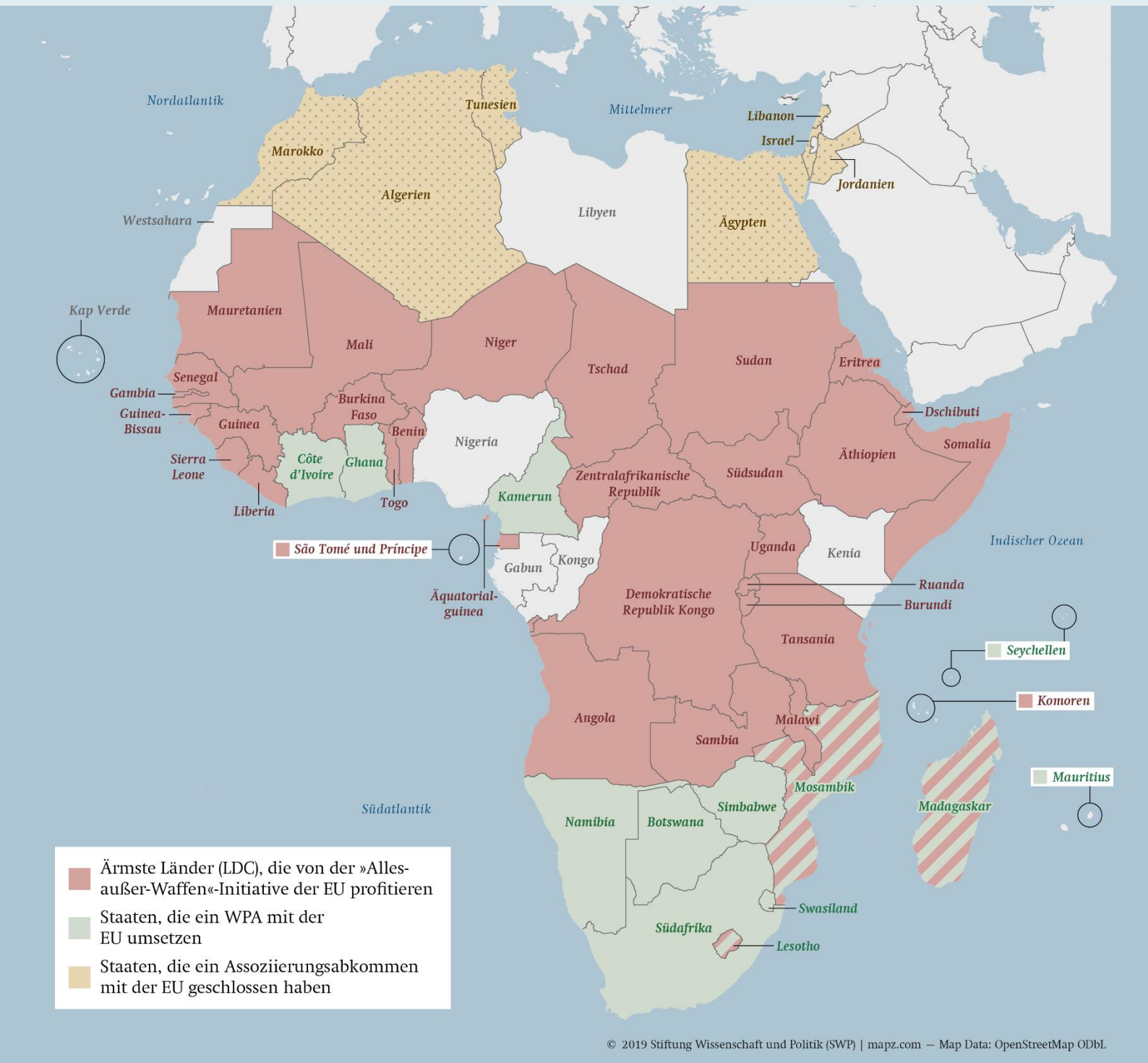
⁸² Eurostat, *Africa-EU – Key Statistical Indicators*, November 2018, <https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Africa-EU_-_key_statistical_indicators#International_trade> (Zugriff am 12.2.2019).

⁸³ European Commission, *Many More to Come?* [wie Fn. 19], S. 15f.

⁸⁴ European Commission, *Euro-Mediterranean Partnership* (zuletzt aktualisiert am 7.5.2019), <<http://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/regions/euro-mediterranean-partnership/>> (Zugriff am 12.2.2019).

Karte

Übersicht über EU-Handelsregime mit afrikanischen Ländern und Regionen



verkehr hinaus weitere Themen zu verhandeln, die in ein tiefes Freihandelsabkommen aufgenommen werden könnten, darunter Schritte der Markttöffnung unter anderem für die Bereiche Dienstleistungen und Landwirtschaft. Die Verhandlungen mit Marokko ruhen jedoch (Herbst 2019), während sie mit Tunesien weitergeführt werden.⁸⁵

Bisher enthalten die Abkommen keine Markttöffnung für den Bereich Dienstleistungen und Mode 4, mit Tunesien wird jedoch darüber verhandelt. Parallel und ergänzend dazu geht es in den Gesprächen um Erleichterungen, was die Erteilung kurzfristiger Visa angeht, und um Verfahren zur Rückführung illegal migrierender Menschen.⁸⁶ Die Verhandlungen folgen damit der Vorgabe der Handelsstrategie und des *Fitness Check Migration*, mehr Kohärenz zwischen den beiden Politikbereichen Außenhandel und Migration herzustellen.

Im Hinblick auf die Frage, inwiefern die Abkommen mit nordafrikanischen Staaten zu langfristigen Entwicklungsperspektiven beitragen können, ist zunächst zu klären, ob den Handelspartnern Marktzugang in Bereichen eingeräumt wird, die ihren komparativen Vorteilen entsprechen und deshalb als echte Chancen zu betrachten sind. Da die bisherigen Assoziierungsabkommen den Agrarbereich nur sehr begrenzt öffnen, sind wichtige Produkte bislang ausgeschlossen. So wäre zum Beispiel gegenüber den Ländern Nordafrikas eine ernsthafte Markttöffnung für – aus dortiger Sicht – wichtige Produkte wie Olivenöl oder Tomaten hilfreich. Allerdings gingen solche Zugeständnisse vor allem zulasten der süd-europäischen Staaten, die derzeit ohnehin mit Wirtschaftsproblemen zu kämpfen haben. Solche Beschlüsse würden daher einen Ausgleich im Rahmen der europäischen Solidarität verlangen.⁸⁷ Auch der Dienstleistungsbereich, wo Tunesien ein Interesse an Mode 4 hat, bietet Wachstumspotenzial.

Die Abkommen mit nordafrikanischen Ländern und Regionen wurden bereits um die Jahrtausendwende geschlossen. Die ersten wurden 1995 mit Israel

und Tunesien unterzeichnet, die letzten Ende 2002 mit dem Libanon und Algerien.⁸⁸ Sie stammen daher noch aus einer Zeit, in der Nachhaltigkeitsaspekten wie etwa Arbeitsrechten, Umweltstandards oder der Beteiligung gesellschaftlicher Gruppen in Handelsverhandlungen noch nicht die gleiche Rolle zukam wie heute. Die laufenden Verhandlungen mit Tunesien eröffnen die Chance, nicht nur dies zu korrigieren, sondern auch durch Asymmetrie und flexible Schutz- und Entwicklungsklauseln Aspekte nachhaltiger Entwicklung besser zu verankern.

Wirtschaftspartnerschaftsabkommen mit afrikanischen AKP-Staaten

Mit einzelnen afrikanischen Ländern und Regionen der Gruppe der afrikanischen, karibischen und pazifischen Staaten (AKP), die derzeit 79 Länder umfasst, hat die EU Wirtschaftspartnerschaftsabkommen geschlossen (in der Karte hellgrün gefärbt).⁸⁹ Im Rahmen dieser asymmetrisch ausgestalteten Abkommen öffnen die Partnerländer ihre Märkte bis zu 80 Prozent für EU-Produkte, während die EU ihnen auf ihrem Markt vollkommen zoll- und quotenfreien Zugang für sämtliche Waren einräumt. Die Wirtschaftspartnerschaftsabkommen sollten zuvor einseitig gewährte EU-Handelspräferenzen durch ein WTO-konformes System ersetzen und den Oberzielen »nachhaltige Entwicklung« und »regionale Integration der Partnerländer« dienen. Für Südafrika, das den WPA mit Ländern der SADC-Region angehört, gilt dies nicht in gleicher Form. Das Land hat angesichts seines höheren Entwicklungsstandes eine Sonderstellung und erhält keinen vollkommen freien Zugang zum EU-Markt.

Die Abkommen enthalten keine expliziten Aussagen zum Thema Migration. Auch ist das Thema Dienstleistungen bislang ausgeklammert. Die Europäische Union hatte ursprünglich vorgeschlagen, tiefe Handelsabkommen zu schließen, die über den Warenverkehr hinausgehen. Dies wurde von den afrikanischen Staaten abgelehnt, auch aus Sorge, angesichts begrenzter Verhandlungskapazitäten die

⁸⁵ European Commission, *Overview of FTA and Other Trade Negotiations* (zuletzt aktualisiert im Juli 2019), <http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/december/tradoc_118238.pdf> (Zugriff am 16.8.2019).

⁸⁶ European Commission, »The EU and Tunisia Start Negotiations on Visa Facilitation and Readmission«, Brüssel, 12.10.2016 (Press Release), <http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-3394_en.htm> (Zugriff am 20.6.2019).

⁸⁷ Vgl. hierzu auch Schmieg, »Europäische Handelspolitik« [wie Fn. 1], S. 38.

⁸⁸ European Commission, *Euro-Mediterranean Partnership* [wie Fn. 84].

⁸⁹ European Commission, *Economic Partnerships* (zuletzt aktualisiert am 21.2.2019, <<http://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/development/economic-partnerships/>> (Zugriff am 20.6.2019).

möglichen Wirkungen neuer Verhandlungsbereiche nicht überblicken zu können. Dementsprechend bleiben die WPA mit den afrikanischen Ländern auf den Warenhandel beschränkt; Regelungen zu Dienstleistungen und damit auch zu Mode 4 sind außen vor. Es besteht jedoch die Möglichkeit, zu einem späteren Zeitpunkt über weitere Bereiche zu verhandeln, Forderungen zu Mode 4 könnten dann von den Partnerländern eingebracht werden. Die WPA-Region des östlichen und südlichen Afrika (Madagaskar, Mauritius, Seychellen und Simbabwe setzen dieses Abkommen um) hat mit der EU inzwischen Gespräche über eine mögliche Vertiefung des Abkommens einschließlich Dienstleistungen aufgenommen.⁹⁰

Die WPA sind diejenigen Freihandelsabkommen, deren Ausgestaltung den Erfordernissen nachhaltiger Entwicklung weitgehend entspricht. Zumindest theoretisch können sie damit langfristig zum Abbau von Migrationsursachen beitragen. Dank des darin vereinbarten zoll- und quotenfreien Zugangs zum EU-Markt eröffnen sie den Partnerländern die Gelegenheit, sich den europäischen Markt für sämtliche ihrer Exportprodukte zu erschließen, auch für weiterverarbeitete agrarische Produkte.

Die asymmetrische Ausgestaltung der WPA erlaubt es den Partnerländern, sensible Produkte von der Liberalisierung auszunehmen. Die Vereinbarungen enthalten Überprüfungsmechanismen und Dialogforen, die gesellschaftliche Akteure einbeziehen. Es wurde eine Reihe von Vorkehrungen getroffen, um auf mögliche problematische Entwicklungen im Importbereich zu reagieren, die Arbeitslosigkeit hervorrufen könnten, und um Ernährungssicherung und industrielle Entwicklung zu fördern.⁹¹ Es gibt keine anderen Nord-Süd-Abkommen, die vergleichbare Flexibilität zur Erreichung des Entwicklungsziels vorsehen.

Auch diese Abkommen müssen allerdings erst in der Umsetzung beweisen, ob sie tatsächlich den Bedürfnissen der beteiligten Länder gerecht werden. Dafür gilt es, die anvisierten Überprüfungsmechanismen bald aufzubauen und so effizient zu gestalten,

dass etwaige Probleme schnell erkannt und gegebenenfalls notwendige Schutzmaßnahmen eingeleitet werden können. Außerdem sind Arbeits- und Umweltaspekte bis dato nur rudimentär darin verankert – die afrikanischen Verhandlungspartner hatten weitergehende Regelungen abgelehnt. In folgenden Verhandlungsrunden – wie derzeit mit den Ländern des östlichen und südlichen Afrika – sollten diese Themen erneut eingebracht werden. Um sicherzustellen, dass die Partner die Chancen der Abkommen auch nutzen können, bedürfen diese zudem angesichts knapper Finanzmittel und Humankapazitäten der Förderung durch handelsbezogene Entwicklungszusammenarbeit.

Einseitige Handelspräferenzen

Das Allgemeine Präferenzsystem der EU für Entwicklungsländer (APS) räumt allen Ländern niedrigen Einkommens und Ländern im unteren Bereich mittleren Einkommens einseitig bevorzugten Marktzugang ein. Für etwa zwei Drittel der Zolllinien werden auf ihre Exporte keine oder reduzierte Zölle erhoben.⁹² Für die Mitteleinkommensländer Afrikas ist das APS indes ökonomisch uninteressant, da es erheblich schlechteren Marktzugang bietet als die Wirtschaftspartnerschaftsabkommen. Aus diesem Grund setzen die meisten Länder dieser Einkommensgruppe ein WPA um. Wenige Ausnahmen (wie etwa Nigeria) tun dies nicht.⁹³ Die Importe aus den ärmsten Ländern der Welt sind im Rahmen der Alles-außer-Waffen-Initiative des APS dagegen gänzlich von Zöllen und Quoten befreit (in der Karte rot unterlegt). Die EU ist bisher die einzige Region, die den ärmsten Ländern vollkommen freien Marktzugang bietet, obwohl bereits 2005 von der WTO-Ministerkonferenz in Hongkong beschlossen wurde, dass alle Industrie- und Schwellenländer so vorgehen sollten.

⁹⁰ European Commission, *Overview of Economic Partnership Agreements* (zuletzt aktualisiert im Juli 2019), <http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2009/september/tradoc_144912.pdf> (Zugriff am 25.9.2019).

⁹¹ Bettina Rudloff/Evita Schmiege, »European Chicken Drumsticks for West Africa – A Threat to Local Markets?«, in: *Rural21*, 51 (2017) 1, S. 15–17, <https://www.rural21.com/fileadmin/downloads/2017/en-01/Rural21_1_2017_v11.pdf> (Zugriff am 24.6.2019).

⁹² European Commission, *Generalised Scheme of Preferences (GSP)* (zuletzt aktualisiert am 24.5.2019), <http://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/development/generalised-scheme-of-preferences/index_en.htm> (Zugriff am 28.6.2019).

⁹³ Ausführungen zur komplizierten Geschichte der WPA-Verhandlungen und zur Frage, warum manche Länder daran beteiligt sind, andere nicht, würden den Rahmen dieser Studie sprengen. Vgl. dazu zum Beispiel Evita Schmiege, »Außenhandel für nachhaltige Entwicklung? Freihandelsabkommen zwischen der EU und dem globalen Süden«, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 68 (2018) 4–5, S. 40–46.

Bezüge zum Thema Migration weist das APS nicht auf. Es umfasst keine Dienstleistungen und damit auch keine Dienstleistungserbringung durch natürliche Personen; gewährt werden lediglich Handelspräferenzen für Waren. Andere Bezüge – etwa im Sinne von Konditionalität – enthält das europäische APS bisher ebenfalls nicht.

Einseitige Präferenzen gewährt die EU den ärmsten Ländern der Welt allerdings im Rahmen des Dienstleistungswaivers der WTO, auch für Mode 4.⁹⁴ So ermöglicht sie beispielsweise vertraglichen Dienstleistungsanbietenden aus 26 Bereichen, darunter Buchhaltung, Architektur oder Umweltdienstleistungen, sowie unabhängigen Fachleuten aus elf Bereichen eine begrenzte Tätigkeit in der EU. Das Angebot ist indes an eine Reihe von Bedingungen geknüpft. So muss beispielsweise die Firma, die ihre/n Angestellten in die EU entsenden will, seit mindestens einem Jahr bestehen, die zu entsendende Person muss dort zumindest ein Jahr angestellt gewesen sein und eine Berufserfahrung von insgesamt drei Jahren nachweisen. Unabhängige Fachleute können sich für maximal sechs Monate in der EU (25 Wochen in Luxemburg) verpflichten. Dazu kommen andere Beschränkungen wie Arbeitsmarktprüfungen. Die Qualifikationserfordernisse – Zugang wird ohnehin nur Menschen mit Hochschulabschluss gewährt – sind zumeist an die jeweiligen nationalen Ausbildungsvoraussetzungen in den EU-Mitgliedstaaten gebunden. Insgesamt dürfte damit der tatsächliche Nutzen des Angebots für die ärmsten Länder der Welt äußerst begrenzt bleiben. Das gilt auch für die Bezüge dieses Instruments zum Thema Migration.

⁹⁴ Vgl. WTO, Council for Trade in Services, *Notification from the European Union*, S/C/N840, 18.11.2015, <http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2015/november/tradoc_153997.pdf> (Zugriff am 12.2.2019).

Ausblick

Handelspolitische Instrumente können kaum direkt zu einer Begrenzung von Migrationsströmen führen. Die empirischen Beobachtungen zeigen wiederum, dass zunehmender Handel kurz- und mittelfristig die Migration anregt. Insofern ist es wichtig, zwischen Flucht und Migration zu unterscheiden. Handel kann langfristig dazu beitragen, Fluchtursachen zu bekämpfen, die in Armut begründet liegen. Dafür gilt es Handelsabkommen so auszugestalten, dass sie zu nachhaltiger Entwicklung beitragen. Für alle Abkommen mit afrikanischen Staaten und Regionen besteht die Möglichkeit, hier nachzubessern. Mit Tunesien wird derzeit noch verhandelt, sämtliche Wirtschaftspartnerschaftsabkommen lassen die Einbeziehung neuer Themen zu. Allerdings hängt die Ausgestaltung der Abkommen nicht nur von der EU ab, sondern auch von den Partnerländern.

Ein zentraler Aspekt für ein Abkommen, das nachhaltige Entwicklung fördert und Fluchtursachen langfristig bekämpfen hilft, ist die Öffnung des EU-Marktes für Produkte, die von den Partnerländern tatsächlich exportiert werden können. Da die EU ihren Markt für Subsahara-Afrika bereits vollständig geöffnet hat, ist dies im Wesentlichen nur gegenüber Südafrika und den Ländern Nordafrikas von Belang.

Zunehmender Handel wird aber zugleich vermutlich die Migration fördern, vor allem jene von gut ausgebildeten Menschen. Möglichkeiten legaler Migration können den Anreiz für Menschen verringern, illegal zu wandern, um ihre Lebensperspektiven zu verbessern. Es liegt im Interesse aller beteiligten Länder, diese Prozesse so zu steuern, dass sie sich für alle positiv auswirken. Entwicklungsländer möchten ihren Dienstleistungserbringenden einen besseren Zugang zu den Märkten der EU und anderer Industrieländer verschaffen, vor allem verbunden mit der Perspektive, dass die Menschen mit hinzugewonnenen Fähigkeiten zurückkehren und einen Entwicklungsbeitrag im eigenen Land leisten. Industrieländer, insbesondere solche mit alternden Gesellschaften, können Arbeitskräfte in zahlreichen Dienstleistungssektoren gut gebrauchen. Die aktive Nutzung von Mode 4 in Dienstleistungsverhandlungen ist daher

geeignet, legale Möglichkeiten der Migration einzuräumen und die Interessen von Herkunfts- und Aufnahmeländern auszubalancieren. Zu diesem Zweck empfiehlt sich eine dezidierte Verschränkung migrations- und handelspolitischer Instrumente. Eine engere Zusammenarbeit mit der Privatwirtschaft wäre ebenfalls hilfreich. Dabei geht es nicht nur darum, abzustimmen, welche Dienstleistungssektoren geöffnet werden sollten. Die Privatwirtschaft kann auch in längerfristige Prozesse der zirkulären Migration eingebunden werden, etwa indem sie sich an der Ausbildung von Arbeitskräften vor Ort beteiligt und Praktika oder Fortbildungen im Heimatunternehmen ermöglicht.

Zahlreiche Faktoren veranlassen Menschen dazu, ihre Heimat zu verlassen. Einige davon, wie die Gelegenheit, Informationen über eventuelle Aufnahmeländer zu erhalten, haben sich in den letzten Jahren mit den Fortschritten in Informations- und Kommunikationstechnologie ständig weiter verbessert. Zudem führten Globalisierungsprozesse und bisherige Migrationsströme schon dazu, dass viele Menschen außerhalb ihrer Herkunftsländer leben und dadurch den Zugang für Nachziehende erleichtern. Handelspolitik ist nur ein Einflussfaktor unter vielen und darf daher mit Blick auf die Steuerung von Migration nicht überschätzt werden. Es spricht aber alles dafür, das Thema Migration auch in diesem Politikfeld mitzuberücksichtigen, insbesondere hinsichtlich legaler Möglichkeiten von Migration und deren Nutzung im beiderseitigen Interesse. Diese Aufgabe steht für die EU in den nächsten Jahren an, denn das Thema Mode 4 wird im Handel mit Dienstleistungen in den kommenden Jahren an Bedeutung gewinnen.

Abkürzungen

AKP	Gruppe der afrikanischen, karibischen und pazifischen Staaten
APS	Allgemeines Präferenzsystem der EU für Entwicklungsländer
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BSP	Bruttosozialprodukt
CEN-SAD	Communauté des États Sahálo-Sahariens/Community of Sahel-Saharan States (Gemeinschaft der Sahel-Sahara-Staaten)
COMESA	Common Market for Eastern and Southern Africa (Gemeinsamer Markt für das Östliche und Südliche Afrika)
EU	Europäische Union
GATS	General Agreement on Trade in Services
IAO/ILO	Internationale Arbeitsorganisation (International Labour Organization)
IOM	Internationale Organisation für Migration
LDC	Least Developed Countries (die Gruppe der ärmsten Länder der Welt)
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development (Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung)
SADC	Southern African Development Community (Südafrikanische Entwicklungsgemeinschaft)
TRIMS	Trade Related Investment Measures (handelsbezogene Investitionsmaßnahmen)
UN	United Nations
UNCTAD	United Nations Conference on Trade and Development (Konferenz der Vereinten Nationen für Handel und Entwicklung)
WPA	Wirtschaftspartnerschaftsabkommen der EU
WTO	World Trade Organization (Welthandelsorganisation)

